

MANAJEMEN PENGELOLAAN KAWASAN WISATA
*Studi Kasus Kawasan Wisata Pangandaran
Kabupaten Ciamis*

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG
2005

MANAJEMEN PENGELOLAAN KAWASAN WISATA
*Studi Kasus Kawasan Wisata Pangandaran
Kabupaten Ciamis*

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG
2005

KATA PENGANTAR

Assalam ualam ualabikum wr . wb.

Kebijakan otonomi luas bagi daerah yang diberlakukan sejak keluarnya UU No. 22 tahun 1999 (telah direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan dimaksud adalah pemerintahan daerah memiliki kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Kewenangan tersebut memberikan kekuasaan dan kebebasan dalam pengambilan keputusan yang terbaik untuk menjalankan roda pemerintahan di Daerah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

Jawa Barat memiliki potensi pariwisata yang besar. Dhat dari penyebarannya, obyek dan daya tarik wisata Jawa Barat tersebar pada setiap wilayah. Salah satu objek wisata yang menjadi unggulan adalah Pangandaran yang terletak di wilayah Kabupaten Ciamis. Strategisnya keberadaannya dan potensi Pangandaran sehingga menjadikannya sebagai salah satu daerah kawasan andalan pembangunan di Jawa Barat, sebagaimana termaktub dalam Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat. Dengan berbagai keunggulannya, maka potensi tersebut sangat memungkinkan untuk terus dikembangkan, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Ciamis menyadari besarnya potensi kepariwisataan yang dimilikinya, dan telah berupaya untuk mengoptimalkan potensi tersebut. Namun upaya itu masih menghadapi kendala dan hambatan sehingga hashya belum begitu dimanfaatkan.

Penelitian ini berupaya untuk menggambar kondisi dan permasalahan yang dihadapi Kabupaten Ciamis dalam mengelola potensi unggulannya yaitu Pangandaran. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa tidak optimalnya pengembangan kawasan wisata Pangandaran disebabkan karena belum adanya kebijakan yang mengatur tentang pengembangan kepariwisataan (RPPDA) dan pengembangan kawasan (RDTR/RDKP), sehingga dalam implementasinya kurang terarah dan tidak sinergi. Demikian itu, Disbudpar Kabupaten Pariwisata kurang berfungsi secara optimal karena masih terbatasnya kewenangan dalam perencanaan dan pengendalian dalam kawasan wisata wisata. Hal ini yang kurang mendukung adalah kurangnya partisipasi unsur swasta dan masyarakat dalam pengembangan objek dan daya tarik wisata. Sedangkan apabila ditinjau dari potensinya, kawasan tersebut telah dan akan memberikan kontribusi yang besar dan signifikan terhadap perekonomian wilayah serta

memampukan mengurangi bahkan menghilangkan pengangguran di Kabupaten Ciamis.

Salah satu upaya optimalisasi pegebaan kawasan wisata Pangandaran dapat dilakukan melalui penataan keembagaan. Untuk itu, diusulkan 4 (empat) model penataan keembagaan, yaitu 1) Optimalisasi Keembagaan Kecamatan, 2) Optimalisasi Keembagaan Dinas, 3) Pembentukan Tim Khusus (Ad-hoc) dan 4) Pembentukan Badan Otorita atau sejenisnya. Keempat alternatif model keembagaan tersebut dapat menjadi pilihan dan alternatif, namun perlu kajian secara mendalam dan menyoalaskannya kepada semua komponen di Kabupaten Ciamis agar dapat berhasil dan mencapai tujuan bersama yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih kepada:

- Bapak Bupati Ciamis, yang telah merestui dan mengizinkan melakukan penelitian;
- Bapak Sekretaris Daerah Ciamis, yang telah membantu dan memfasilitasi pelaksanaan penelitian;
- Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis beserta jajarannya sebagai mitra, narasumber dan koordinator pelaksanaan penelitian di daerah;
- Seluruh Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Ciamis, yang telah memberikan dukungan dan informasi;

Perhatian dan Tim dari PKP2A I LAN serta semua pihak yang telah memberikan dorongan dan bantuannya dalam rangka penyelesaian kegiatan ini.

Kritik dan saran akan selalu menjadi bahan masukan bagi penyempurnaan hasil kajian ini. Mudah-mudahan hasil kajian ini bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Ciamis dalam rangka mengoptimalkan potensi untuk percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat Ciamis.

Wabihitauq walhidayah, wassalamu'alaikum wr. wb.

Bandung, Desember 2004

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	iii	
DAFTAR TABEL	v	
DAFTAR GAMBAR	vi	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	5
	C. Maksud dan Tujuan Penelitian	5
	D. Ruang Lingkup	6
	E. Kerangka Pemikiran	6
	F. Metode Penelitian	9
	G. Sistematika Penulisan	12
BAB II	KEPARIWISATAAN DAN PENGELOLAAN KAWASAN PARIWISATA	
	A. Kepariwisataaan dan Ruang Lingkup	13
	B. Konsep Penataan Kelembagaan	38
BAB III	KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA DAERAH	
	A. Kebijakan Pengembangan Kepariwisataaan di Jawa Barat	48
	B. Kebijakan Pengembangan Kepariwisataaan di Kabupaten Ciamis	52
	C. Kebijakan Pengelolaan Kawasan Pariwisata Pangandaran Kabupaten Ciamis	56

BAB IV	POTENSI SUMBER DAYA PARIWISATA DAN KOMPLESITAS PENGELOLAAN KAWASAN WISATA PANGANDARAN	
A.	Pendahuluan	58
B.	Potensi Daya Tarik Pariwisata Kawasan Pangandaran dan sekitarnya	59
C.	Peran Sektor-sektor yang Berhubungan dengan Kepariwisataaan Cukup Besar	64
D.	Pertumbuhan Ekonomi yang Stabil	67
E.	Potensi Prasarana Wisata (Perhotelan) dan Daya Serap Terhadap Tenaga Kerja	70
F.	Potensi yang Belum Teroptimalkan	72
G.	Kondisi Pengelolaan Kawasan Wisata Pangandaran	74
H.	Faktor yang Mempengaruhi Pengelolaan Kawasan Wisata Pangandaran	76
I.	Hasil Analisis	82
BAB V	MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN PARIWISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS	
A.	Pengembangan Model Kelembagaan	84
B.	Hasil Uji Model Kelembagaan	111
BAB VI	KESIMPULAN DAN SARAN	
A.	Kesimpulan	115
B.	Saran	116
DAFTAR PUSTAKA		119

DAFTAR TABEL

TABEL 4.1	Kontribusi Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan Terhadap PDRB Wilayah Selatan	65
TABEL 4.2	Kontribusi Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan Terhadap Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Kabupaten Ciamis	66
TABEL 4.3	Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Ciamis dan Wilayah Pembangunan Selatan Tahun 2001 – 2003 Atas Dasar Harga Konstan 1993	67
TABEL 4.4	Laju Pertumbuhan Sektor-sektor Pendukung Utama Terhadap Sektor Pariwisata di Kabupaten Ciamis dan Wilayah Pembangunan Selatan Tahun 2003 Menurut Harga Konstan 1993	68
TABEL 4.5	Jumlah Hotel, Kamar, dan Tempat Tidur Antara di Kawasan Wisata Pangandaran dan Kabupaten Ciamis Tahun 2003	70
TABEL 4.6	Rasio Tenga Kerja Terhadap Jumlah Kamar di Kawasan Wisata Pangandaran Tahun 2003	72
TABEL 4.7	Rasio Pengunjung Terhadap Jumlah Kamar di Kawasan Wisata Pangandaran Tahun 2003	72
TABEL 4.8	Rasio Nilai Tambah Sub Sektor Perhotelan Terhadap Jumlah Tenaga Kerja dan Pengunjung Tahun 2003	73
TABEL 5.1	Model Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan	90
TABEL 5.2	Model Optimalisasi Kelembagaan Dinas	95
TABEL 5.3	Model Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc)	101
TABEL 5.4	Model Pembentukan Baru	110

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kerangka Pemikiran Pengelolaan Kawasan Wisata Pangandaran	8
Gambar 2.1	<i>The Tourism System</i>	14
Gambar 2.2	A Conceptual Framework of Tourism	17
Gambar 2.3	Pola Hubungan <i>Stakeholders</i> Kepariwisataa	26
Gambar 2.4	Kerangka Konseptual Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Wisata	33
Gambar 2.5	Pilihan-pilihan Strategis Berkenaan dengan Permasalahan pada Kawasan Wisata	34
Gambar 2.6	Pendekatan Segmentasi A Priori dan A Posteriori	36
Gambar 2.7	Model Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Wisata	38
Gambar 4.1	Kontribusi Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan Terhadap PDRB Wilayah Selatan	66
Gambar 4.2	Perbandingan LPE Wilayah Pembangunan Selatan dan Kabupaten Ciamis	68
Gambar 4.3	Perbandingan Laju Pertumbuhan Sektor-sektor Pendukung Kepariwisataa Antara Wilayah Pembangunan Selatan dan Kabupaten Ciamis Tahun 2003	69
Gambar 4.4	Perbandingan Jumlah Hotel, Kamar, dan Tempat Tidur Antara Kawasan Wisata Pangandaran dengan di luar Kawasan Wisata Pangandaran	71
Gambar 5.1	Struktur Kelembagaan Kecamatan	88
Gambar 5.2	Kedudukan Kelembagaan Tim Khusus (Dewan Kebijakan Pariwisata) sebagai Forum Koordinasi	99
Gambar 5.3	Kedudukan Kelembagaan Badan Otorita sebagai Salah Satu Lembaga Teknis Daerah	103

Gambar 5.4	Kedudukan Kelembagaan Badan Otorita sebagai Suatu Unit Pelaksana Teknis Daerah	103
Gambar 5.5	Struktur Organisasi Badan Otorita alternatif 1	107
Gambar 5.6	Struktur Organisasi Badan Otorita alternatif 2	107

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang sudah diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, telah terjadi perubahan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan dimaksud adalah pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya. Kewenangan tersebut memberikan kekuasaan dan keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik untuk menjalankan roda pemerintahan di Daerah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

Disamping itu, makna lain yang terkandung dalam kebijakan otonomi daerah tersebut, bahwa kewenangan itu diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, otonomi daerah menggambarkan hak masyarakat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan daerah dan potensi yang dimilikinya.

Salah satu potensi yang dimiliki dan dapat dikembangkan hampir di seluruh Daerah di Indonesia adalah potensi pariwisata. Sektor pariwisata telah menjadi salah satu andalan dan agen pembangunan, bukan hanya untuk kepentingan Nasional tetapi juga untuk Daerah. Oleh karena itu, pemerintah menempatkan pembangunan pariwisata pada skala prioritas tinggi, dan sudah selayaknya pemerintah daerah Propinsi, Kota/Kabupaten mendukung program tersebut.

Jawa Barat memiliki potensi pariwisata yang besar. Dilihat dari penyebarannya, obyek dan daya tarik wisata Jawa Barat tersebar pada setiap wilayah. Salah satu objek wisata yang menjadi andalan Jawa Barat adalah Pangandaran yang terletak di wilayah Kabupaten Ciamis.

Strategisnya keberadaan dan potensi Pangandaran sehingga menjadikannya sebagai salah satu daerah kawasan andalan pembangunan di Jawa Barat sebagaimana termaktub dalam Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat. Dengan berbagai keunggulannya, maka potensi tersebut sangat memungkinkan untuk terus dikembangkan, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Potensi pariwisata yang dimiliki Kabupaten Ciamis khususnya objek wisata bukan hanya objek wisata Pangandaran, namun terdapat 21 objek wisata lainnya dalam berbagai jenis kategori objek wisata. Berdasarkan UU No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan, objek wisata dikategorikan kedalam tiga jenis, yaitu: 1) objek wisata budaya, 2) objek wisata alam dan 3) Objek wisata khusus/minat. Kabupaten Ciamis memiliki semua jenis objek wisata tersebut. Potensi ini apabila dikelola dengan baik akan berpengaruh dan memberikan kontribusi kepada perekonomian daerah.

Pariwisata, sampai saat ini menjadi primadona kedua dalam memberikan kontribusi yang relatif besar terhadap Produk Domestik Bruto Regional (PDRB) setelah sektor pertanian bagi Kabupaten Ciamis. Menurut data dari Bappeda Kabupaten Ciamis dalam Profil Kabupaten Ciamis tahun 2004, sektor yang terkait dan mendukung pariwisata yaitu sektor perdagangan, hotel dan restoran memberikan kontribusi sebesar 22,49% pada tahun 2002 dan meningkat menjadi 23,08% pada tahun 2003 pada total kontribusi sektor terhadap PDRB Kabupaten Ciamis.

Kabupaten Ciamis menyadari besarnya potensi pariwisata yang dimilikinya, sehingga pada tahun 2004 menetapkan pariwisata sebagai bagian dari visi Daerah, yaitu "***Dengan Iman dan Taqwa Ciamis terdepan Dalam Agribisnis dan Pariwisata di Priangan Tahun 2009***". Dalam upaya mengimplementasikan visi Daerah dan pengembangan pariwisata di Kabupaten Ciamis masih terdapat kendala dan permasalahan, antara lain:

1. Kurang terarahnya pengembangan pariwisata.

2. Kurang optimalnya pengelolaan objek wisata. Dari 22 obyek wisata yang ada di Kabupaten Ciamis, pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis (c.q. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata) sebanyak 8 objek wisata, PT. Perhutani 4 objek wisata dan 10 objek wisata belum dikembangkan/operasional atau pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa (Perda No. 17 Tahun 2004 tentang Rencana Strategik Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun 2004 – 2009)
3. Kurang baiknya sistem penataan ruang, seperti penataan para pedagang sektor informal dan penataan nelayan sebagaimana yang terjadi di objek wisata Pangandaran.
4. Kurangnya dukungan infrastruktur seperti sarana transportasi (aksesibilitas) yang memadai. Hal ini tampak antara lain dari kondisi jalan Kabupaten yang rusak mencapai sepanjang 367,20 km² atau 47,63%, belum termasuk kondisi jalan Desa. (Kabupaten Ciamis dalam Angka Tahun 2003).
5. Kurangnya kelengkapan sarana dan prasarana penunjang untuk keamanan dan keselamatan wisatawan, antara lain fasilitas kesehatan, yaitu masih sangat terbatasnya Rumah Sakit, Balai Pengobatan dan Apotik di kawasan wisata. Fasilitas kesehatan yang ada baru sebatas Puskesmas, namun kurang mendukung karena terbatasnya kemampuan dan waktu layanan Puskesmas.
6. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam memelihara prasarana wisata. Hal ini dapat dilihat antara lain dari kurang terpeliharanya lingkungan di sekitar objek wisata.

Dalam konstelasi kepariwisataan daerah (termasuk Kabupaten Ciamis) saat ini, dalam pengembangannya masih sangat dipengaruhi oleh pemerintah sebagai regulator, inisiator, fasilitator, maupun motivator. Intervensi pemerintah sangat berperan dalam menciptakan dan mencapai tingkat keberhasilan kepariwisataan. *No Other industry other than tourism where the interest of public sectors are so closely converge (Holder, 1992)*

Oleh sebab itu pembentukan model pengelolaan kepariwisataan daerah perlu memperhatikan sifat kepariwisataan yang multi dimensi dan memiliki banyak titik singgung dengan berbagai sektor pembangunan lainnya. Format kebijakan pembangunan kepariwisataan daerah haruslah bersifat spesifik, adaptif, komplementer, dan sinergis dengan berbagai aspek-aspek pembangunan daerah lainnya, serta mampu memotivasi pelaku kepariwisataan daerah.

Pariwisata sebagai aktivitas maupun industri, sebenarnya telah berada dalam proses globalisasi. Sehingga sektor ini dapat berproses secara lentur dalam percaturan global dan dapat diandalkan, karena memiliki besaran aktivitas ekonomi yang signifikan. Kondisi tersebut harus dimanfaatkan untuk melaksanakan pembangunan kepariwisataan.

Penyeimbangan peran antar pelaku kepariwisataan daerah perlu pula diwujudkan melalui koordinasi dan kooperasi yang baik antar instansi terkait di lingkungan pemerintah daerah maupun antara pemerintah daerah dengan pihak swasta serta masyarakat. Sinergi dan partisipasi aktif seluruh pelaku kepariwisataan pada setiap tingkatan ini perlu terus dilaksanakan untuk menggerakkan dan meningkatkan kepariwisataan daerah kepada posisi yang lebih dinamis dan progresif, guna mendapatkan hasil yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam perjalanannya, perubahan lingkungan strategis kepariwisataan daerah baik secara internal maupun eksternal, perlu dipahami secara cermat untuk dapat menghasilkan suatu proses pengambilan keputusan yang rasional dan tepat sasaran.

Berdasarkan permasalahan dan kompleksitas yang dihadapi tersebut, dan mengingat strategisnya Pangandaran sebagai salah satu kawasan andalan pembangunan di Jawa Barat dan Kabupaten Ciamis, merupakan hal yang melatarbelakangi dilakukannya penelitian ini. Adapun judul penelitian ini adalah sebagai berikut: ***Manajemen Pengelolaan Kawasan Wisata, Studi Kasus di Kawasan Wisata Pangandaran Kabupaten Ciamis.***

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Sebagaimana uraian dalam latar belakang, dan melihat fenomena yang terjadi secara empirik serta mengingat keterkaitan antar sektor menunjukkan perlunya upaya secara komprehensif dan terintegrasi untuk mengelola potensi pariwisata yang ada di Kabupaten Ciamis.

Selanjutnya, dengan pertimbangan bahwa Pangandaran sebagai objek dan daerah tujuan wisata yang sudah terkenal sampai ke mancanegara, maka apabila dikelola dengan lebih baik akan berpengaruh umumnya terhadap citra pariwisata nasional dan khususnya terhadap citra pariwisata Jawa Barat. Disamping itu, mengingat strategisnya posisi dan keberadaan Pangandaran sebagai salah satu kawasan andalan pembangunan Jawa Barat yang diharapkan dapat sebagai pemacu dan pemicu pembangunan kawasan disekitarnya yang diharapkan bermuara kepada pemberdayaan ekonomi kerakyatan menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah "Bagaimanakah mengoptimalkan pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran?".

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran tentang:

- a. Kebijakan pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran;
- b. Berbagai faktor yang mempengaruhi pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran.
- c. Bentuk kelembagaan pengelola kawasan pariwisata Pangandaran.

2. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk merumuskan alternatif model kelembagaan pengelola kawasan pariwisata Pangandaran yang proporsional dan profesional.

D. Ruang Lingkup

Sesuai dengan latar belakang dan tujuan penelitian, maka ruang lingkup penelitian ini meliputi:

1. Kebijakan pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran.
3. Model manajemen pengelolaan kawasan wisata Pangandaran

E. Kerangka Pemikiran

Revitalisasi kelembagaan dalam pengelolaan Kawasan Pangandaran dilakukan dalam konteks bagaimana menciptakan kemampuan kelembagaan yang mampu memanfaatkan potensi sumberdaya pariwisata untuk menghasilkan kualitas kawasan wisata dengan tetap mengakomodasi kepentingan dan partisipasi *stakeholders*.

Kelembagaan kawasan wisata (pemerintah) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai pengelola sekaligus sebagai fasilitator bagi instansi terkait, pihak swasta, dan masyarakat dalam melaksanakan pengembangan dalam suatu kawasan wisata. Saat ini, banyak bermunculan tuntutan dari berbagai pihak kepada pemerintah agar kapasitas dari kelembagaan pemerintah yang mengelola suatu kawasan wisata dapat lebih produktif dan bervisi pada daya saing dan keuntungan. Gagasan untuk menata ulang kelembagaan pengelola kawasan wisata (Pangandaran) merupakan suatu langkah "berani yang rasional". Hal tersebut setidaknya dapat menjawab tuntutan yang menginginkan pengelolaan suatu kawasan wisata yang dilakukan oleh pemerintah menjadi lebih efektif.

Sekarang ini, pengelolaan kepariwisataan sedang dalam fluktuasi besar. Berkembangnya tuntutan kemandirian wilayah secara ekonomi telah meruntuhkan paradigma organisasi kepariwisataan lama. Bentuk pengelolaan yang perlu dikembangkan, tidak semata untuk memenuhi ketentuan dan peraturan (kebijakan) yang berlaku, justru yang jauh lebih penting adalah mengembangkan model pengelolaan yang mampu mengelola kompleksitas pembangunan pariwisata dalam suatu wilayah untuk dapat memanfaatkan potensi sumberdaya pariwisata menjadi suatu bentuk kawasan wisata yang berkualitas dan menjadi tujuan wisata utama para wisatawan.

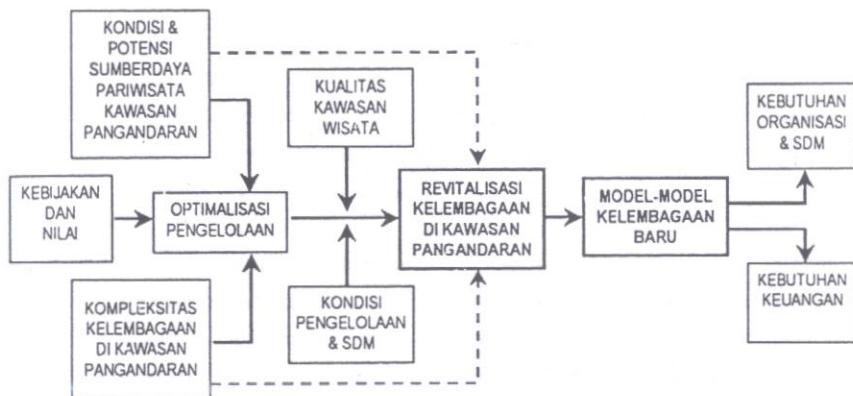
Dengan demikian, meskipun struktur lembaga dan SDM-nya merupakan aset pemerintah daerah, namun mampu mengembangkan paradigma baru yang jauh lebih efektif dan produktif, yaitu lembaga pemerintah atau setidaknya milik pemerintah yang memiliki visi dan naluri wirausaha yang tinggi. Kemampuan mengelola sistem nilai yang kontradiktif antara paradigma organisasi pemerintah dan organisasi swasta merupakan kunci sukses pengelolaan suatu kawasan wisata.

Oleh karena itu, organisasi pengelola kawasan wisata harus mampu merubah perilaku dan pergeseran pemikiran (*shift of mind*) secara multi dimensional dan meninggalkan cara-cara berpikir linier dan parsial serta menuju pada cara berpikir sistemik (*systemic thinking*).

Upaya revitalisasi kelembagaan dipengaruhi oleh dua faktor utama yakni 1) kondisi pengelolaan & SDM serta 2) kualitas kawasan wisata. Analisis terhadap kedua faktor tersebut merupakan dasar melakukan revitalisasi kelembagaan, yang diselaraskan dengan kondisi dan potensi sumberdaya pariwisata, serta kompleksitas kelembagaan di kawasan Pangandaran, yang dilandasi kebijakan dan sistem nilai yang ingin ditegakkan. Revitalisasi kelembagaan akan berimplikasi pada bentuk kelembagaan baru, yang selanjutnya berimplikasi kepada kebutuhan organisasi dan SDM, serta kebutuhan keuangan.

Secara skematis, kerangka pemikiran pengelolaan Kawasan Pangandaran adalah sebagai berikut :

Gambar 1.1
KERANGKA PEMIKIRAN PENGELOLAAN KAWASAN WISATA
PANGANDARAN



Upaya untuk merevitalisasi pengelolaan kawasan wisata Pangandaran, dipercaya dapat menjadi salah satu alternatif dalam mengembangkan kapasitas organisasi agar dapat berkinerja lebih baik.

Adapun faktor-faktor yang dapat mendukung perubahan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran adalah :

- **Kebijakan.** Kebijakan merupakan fondasi bagi perwujudan pengelolaan baru kawasan wisata Pangandaran. Kebijakan memberikan dasar dan ruang gerak kelembagaan yang akan diwujudkan.
- **Komitmen.** Adanya komitmen dan konsistensi pemerintah dalam mewujudkan perubahan paradigma pengelolaan kawasan wisata.
- **Kelembagaan.** Menggambarkan kewenangan, lembaga, dan unsur-unsur kelembagaan yang dibutuhkan untuk melaksanakan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran.

- **Kontinuitas program.** Kesenambungan program akan memberikan kepastian terlaksananya suatu rencana dalam jangka panjang. Kontinuitas program akan menjadi salah satu stimulator bagi stakeholders maupun investor untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan kawasan wisata Pangandaran.
- **Visi dan tujuan bersama.** Pengelola kawasan wisata selayaknya mengarahkan stakeholders pada visi dan tujuan bersama secara kolektif dan selaras. Sistem nilai yang perlu dibangun adalah dimana setiap pelaku memiliki komitmen yang terhadap perwujudan kualitas kawasan wisata secara utuh.

Peningkatan kapasitas kelembagaan ini dilakukan melalui pengembangan organisasi. Pengelola kawasan wisata harus bersifat kreatif, inovatif, serta berani mengambil resiko yang sekaligus mampu mengelola kompleksitas yang ada. Dengan demikian, lembaga ini mampu menjadi sarana penghasil uang (*earning*) melalui kinerja pengelolaan kawasan wisata ketimbang penguras anggaran (*spending*). Pengelola kawasan wisata harus mampu bekerjasama dengan instansi terkait, pelaku usaha pariwisata dan masyarakat. Disamping itu, dapat menjadi lembaga yang berorientasi pasar dan memberikan jaminan terhadap pengorganisasian yang diberikan kepada *stakeholders*.

Dalam kaitan itulah melalui kajian pengelolaan kawasan Pangandaran Kabupaten Ciamis seyogyanya dapat ditemukan model-model pengelolaan (lembaga) yang secara terukur dapat dijadikan dasar pengembangan organisasi dan SDM.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus dengan pendekatan analisis deskriptif kualitatif. Metode ini bertujuan memberikan fokus pada satu kasus, yaitu manajemen pengelolaan kawasan wisata Pangandaran di Kabupaten Ciamis. Pemilihan metode ini

bermaksud untuk mengetahui secara mendalam permasalahan objek penelitian sehingga dapat digambarkan dan diuraikan secara jelas, sehingga dapat dirumuskan kesimpulan yang komprehensif.

1. Definisi Operasional Variabel

Untuk memberikan pemahaman dan persepsi yang sama terhadap variabel yang dikaji dalam penelitian ini, maka perlu lakukan pendefinisian. Adapun definisi variabel dimaksud adalah:

- Manajemen pengelolaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah lembaga/instansi yang memiliki peran dalam mengatur dan mengurus kawasan wisata Pangandaran.
- Kawasan wisata adalah kawasan dengan luas tertentu yang dibangun atau disediakan untuk memenuhi kebutuhan pariwisata
- Kawasan wisata Pangandaran adalah kawasan wisata yang terdiri dari objek wisata Pangandaran dan beberapa objek wisata lainnya di sekitar Pangandaran.

2. Informan (*Responden*)

Berkaitan dengan fokus penelitian, maka informan (*responden*) yang ditetapkan adalah lembaga/instansi (SKPD) yang terlibat dalam pengelola kawasan pariwisata, khususnya Perangkat Daerah Kabupaten Ciamis. Adapun lembaga/instansi dimaksud, adalah:

- a. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- b. Dinas Kehutanan;
- c. Dinas Kelautan dan Perikanan;
- d. Dinas Permukiman dan Prasarana Daerah;
- e. Dinas Perhubungan;
- f. Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- g. Dinas Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat;
- h. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- i. Kantor Pelayanan Kebersihan dan Pertamanan;
- j. Kantor Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
- k. Kecamatan di Kawasan Pariwisata Pangandaran dsb.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumentasi dan studi lapangan.

- o Studi dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari berbagai dokumen terkait dengan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran, antara lain:
 - Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, baik Propinsi Jawa Barat maupun Kabupaten Ciamis, Keputusan Kebijakan-kebijakan dan dokumen yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan pariwisata.
 - Kabupaten Ciamis Dalam Angka beberapa edisi, yang diterbitkan oleh Kantor Statistik Kabupaten Ciamis bekerjasama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis
- o Studi lapangan dengan cara melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan Perangkat Daerah Kabupaten Ciamis, dan wawancara (*depth interviews*) khususnya dengan pejabat di lingkungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

4. Analisis Data

Sesuai dengan metode yang dipergunakan, maka analisis data menggunakan teknik deskriptif. Data yang terkumpul, baik yang berjenis data sekunder maupun data primer diklasifikasikan berdasarkan permasalahan yang akan dijawab, kemudian berdasarkan pemikiran logis memberikan argumentasi dan interpretasi data serta penilaian dengan prosentase, selanjutnya menarik kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Laporan hasil penelitian ini ditulis dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I *Pendahuluan*; yang berisi tentang latarbelakang penelitian, rumusan masalah, maksud, tujuan dan ruang lingkup kajian kemudian kerangka pemikiran serta metode penelitian yang dipilih dan ditutup dengan sistematika penulisan.
- Bab II *Kepariwisata dan Pengelolaan Kawasan Pariwisata*; merupakan konsep dan teori yang dipergunakan untuk menjelaskan, menggambarkan dan menguraikan fokus penelitian.
- Bab III *Kebijakan Pengembangan Pariwisata Daerah*; yang berisi tentang gambaran kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Ciamis yang berkaitan, baik secara langsung maupun tidak langsung mengatur/mengurus pengembangan pariwisata dan atau pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran.
- Bab IV *Potensi Sumber Daya Pariwisata Dan Kompleksitas Pengelolaan Kawasan Wisata Pangandaran*; yang berisi gambaran tentang berbagai potensi yang dimiliki kawasan yang mempengaruhi pengelolaan kawasan.
- Bab V *Model Kelembagaan Pengelola Kawasan Pariwisata Pangandaran*; yang berisi tentang alternatif-alternatif model kelembagaan yang dapat dikembangkan dalam upaya mengoptimalkan pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran dan tanggapan (*respons*) perangkat daerah terhadap pengembangan model tersebut.
- Bab VI *Kesimpulan dan Rekomendasi*; berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan beberapa hal yang dapat dijadikan pertimbangan (rekomendasi) bagi Pemerintah Kabupaten Ciamis agar dapat mengelola kawasan pariwisata Pangandaran secara efektif dan profesional.

BAB II

KEPARIWISATAAN DAN PENGELOLAAN KAWASAN PARIWISATA

A. Kepariwisata dan Ruang Lingkup

1. Tinjauan Konsep Pariwisata

Pariwisata adalah proses manusia (wisatawan) dalam mengeksplorasi dan mengeksploitasi lingkungan dengan minat dan motivasi dasar serta kehendak yang diinginkan terhadap lingkungan dan komunitas dengan segala keterbatasannya. Apresiasi manusia terhadap lingkungan (termasuk masyarakat), yang diwujudkan dalam kegiatan perjalanan dapat diartikan sebagai dasar pariwisata.

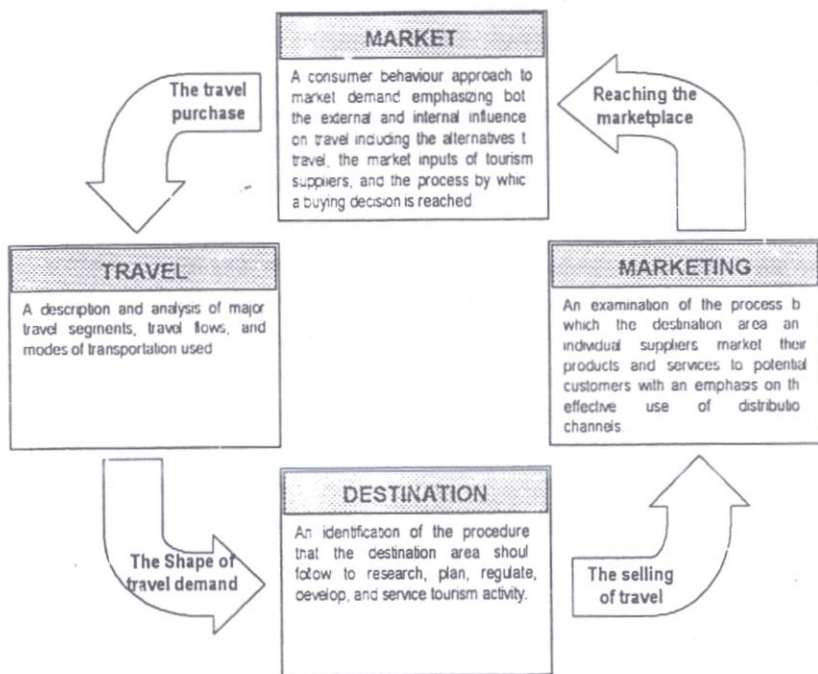
Selanjutnya, manusia sebagai makhluk sosial memiliki siklus kehidupan yang dinamis. Secara periodik manusia memerlukan suatu kegiatan baru diluar rutinitasnya untuk dapat menumbuhkan kembali kesegaran dan gairah hidupnya. Bentuk aktivitas inilah yang dikenal dengan "rekreasi". Aktivitas rekreasi yang dilakukan dimulai dari bentuk yang paling sederhana yakni kegiatan yang dilakukan di tempat tinggalnya (*home based recreation*) hingga kegiatan perjalanan, baik dalam bentuk *day tripper* sampai kegiatan perjalanan ke tempat lain di luar wilayah administrasi tempat tinggalnya dalam kurun waktu tertentu. Perkembangan teknologi dan informasi turut pula memberikan pengaruh besar pada perkembangan aktivitas perjalanan.

Mc Intosh dan Goeldner dalam Cooper (1998) menegaskan :

"Tourism may be defined as the sum of the phenomena and relationship arising from the interaction of tourists, business, host governments, and host communities in the process of attracting and hosting these tourists and other visitors. Tourism is a composite of activities, services, and industries that deliver travel experiences."

Selanjutnya, Mill dan Morrison (1985) menegaskan bahwa pariwisata merupakan sistem. Sistem pariwisata merupakan suatu proses atau interaksi dari unsur-unsur "*market, travel, destination, dan marketing*". Proses dan interaksi terjadi dari adanya aktivitas perjalanan

yang melibatkan setiap komponen suatu destinasi dan dikonsumsi wisatawan sesuai dengan minat, pilihan dan kemampuan daya belinya.



Gambar 2.1 : *The Tourism System*

Sumber : Mill dan Morrison (1985)

Middleton dan Clarke (2001:45-47) menjelaskan karakteristik spesifik pariwisata adalah :

1. *Seasonality and other variations in the pattern of demand.*

Pasar pariwisata, terutama *leisure tourism*, memiliki sifat amat fluktuatif. Fluktuasi dapat berbentuk waktu, pola dan jenis aktivitas, yang dipengaruhi antara lain oleh faktor ketersediaan waktu wisatawan, *marketing campaign*, iklim, moda transportasi, kultural, keamanan, dan sebagainya.

2. *The high fixed costs of operations, allied to fixed capacity at any point in time.*

Sifat tidak dapat disimpan (*unstoragable*) produk pariwisata, menjadikan komponen *fixed cost* menjadi tinggi. Ini perlu dipertimbangkan secara matang pelaku bisnis pariwisata. Kesalahan dalam memprediksi permintaan dapat mengakibatkan terjadinya *over supply* yang akan memberatkan biaya operasi.

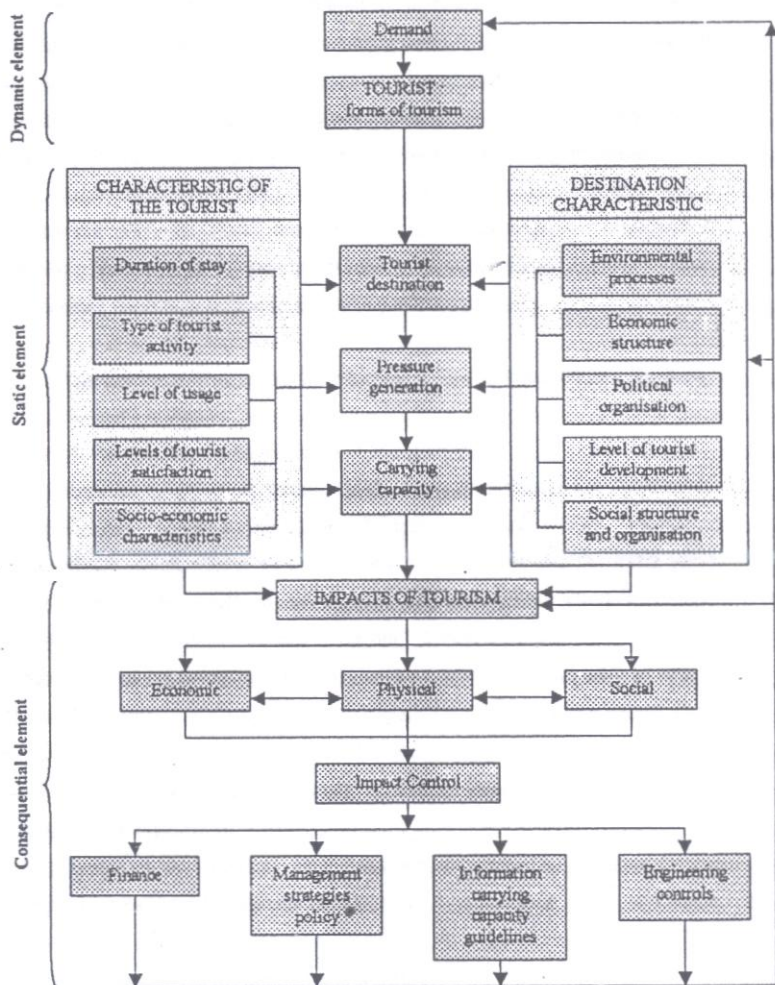
3. *The independence of tourism products.*

Wisatawan mengkonsumsi serangkaian produk secara kesatuan. Kualitas perjalanan dinilai secara utuh. Ketidakpuasan pada salah satu komponen produk akan berdampak pada kualitas secara keseluruhan. Di sisi lain, secara individual tiap komponen produk pariwisata bersifat independen (terdapat kepemilikan yang berbeda). Ini akan menciptakan kompleksitas yang tinggi bagi pengelolaan pariwisata. Sinergi antar pelaku pariwisata amat menentukan tingkat keberhasilan kepariwisataan. Middleton dan Hawkins (1998:128) menegaskan : *"The industry/environment symbiosis is not self-generating, it needed direction. It can only be achieved on collaborative basis."*

Selanjutnya, Mathieson dan Wall (1982:11) mengemukakan tiga unsur pokok kepariwisataan yaitu *"a dynamic element, a static element, dan a consequential element"* yang memperlihatkan pengelolaan kepariwisataan suatu wilayah merupakan aktivitas yang sistemik, multi dimensional, multi sektoral, dan banyak bersinggungan dengan aspek lain. Hal ini menimbulkan aspek pengelolaan yang kompleks. Cooper (1993:3) menyatakan : *"Tourism is a multi-dimensional, multi-faceted activity, which touches many lives and many different economic activities. ... This is reflect of the complexity of tourism."*

Sebagai salah satu industri jasa terbesar, kepariwisataan memerlukan cara penanganan yang komprehensif dan bersifat terintegrasi untuk dapat selaras dengan berbagai karakteristik spesifik kepariwisataan. Kedekatan persepsi *stakeholders* pariwisata, yang meliputi pelaku publik,

privat, maupun masyarakat merupakan prasyarat utama pengembangan kepariwisataan daerah. Peran dan posisi *stakeholders* kepariwisataan perlu diatur secara jelas. Untuk itulah perlu adanya peran dan campur tangan pemerintah yang mengatur mekanisme kepariwisataan melalui penetapan kebijakan dan strategi yang tepat. Peran dan campur tangan pemerintah pada porsinya akan dapat menghindari *market failure* terhadap pengelolaan pariwisata, baik tingkat nasional maupun daerah. Berikut kerangka konseptual pariwisata Mathieson dan Wall (1982:15) :



Gambar 2.2 : A conceptual framework of tourism

Sumber : Mathieson dan Wall (1982)

Kajian publik terhadap kerangka konseptual kepariwisataan di atas, memperlihatkan pelaksanaan pembangunan kepariwisataan daerah dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang cermat. Kajian pembangunan kepariwisataan dilaksanakan dengan membandingkan antara manfaat/tingkat penggunaan (*benefit*) yang digambarkan oleh karakteristik wisatawan dan biaya (*cost*) yang diperlihatkan pada karakteristik destinasi. Perbedaan positif antara kedua ukuran membentuk manfaat pelaksanaan pembangunan kepariwisataan yang akan memberikan kontribusi terhadap daerah tujuan wisata.

2. Pariwisata menurut Undang-undang No. 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisataan

a) Pengertian Pariwisata

Menurut UU No. 9 tahun 1990, menyebutkan bahwa "pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusahaan objek wisata dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dibidang tersebut" (pasal 1 ayat 3), sedangkan yang dimaksud dengan kepariwisataan adalah "segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata" (pasal 1 ayat 4). Selanjutnya, wisata adalah "kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati objek dan daya tarik wisata" (pasal 1 ayat 1). Orang yang melakukan kegiatan wisata disebut wisatawan.

Berdasarkan definisi dan pengertian pariwisata sebagaimana dikutip di atas, dapat diambil kesimpulan unsur-unsur dari pariwisata adalah:

1. Adanya kegiatan mengunjungi suatu tempat
2. Bersifat sementara
3. Ada sesuatu yang ingin dilihat atau dinikmati
4. Dilakukan perseorangan atau sekelompok orang
5. Mencari kesenangan/ kebahagiaan
6. Adanya fasilitas ditempat wisata

Dengan demikian, pariwisata merupakan kegiatan yang sifatnya dinamik, banyak memerlukan prasarana dan sarana untuk kemudahan. Karena sifatnya sementara, maka tiap waktu kemungkinan besar sering berganti pengunjung atau mungkin saja orang/kelompok yang sama untuk menikmati kembali suasana wisata ditempat tersebut.

Adapun sebagai pelaku kegiatan pariwisata terdiri dari Pemerintah (*public sector*), Swasta (*private sector*) dan masyarakat, sehingga sinergi dari ketiga elemen ini berpengaruh terhadap pariwisata. Selanjutnya tempat yang dimaksud adalah berkaitan dengan objek dan daya tarik wisata, yang didalamnya termasuk kawasan pariwisata. Kawasan pariwisata adalah "kawasan dengan luas tertentu yang dibangun atau disediakan memenuhi kebutuhan pariwisata" (pasal 1 ayat 7).

Disisi lain, pariwisata juga dapat dipandang sebagai suatu industri yang turut andil dalam pembangunan sosial, ekonomi, budaya dan lingkungan hidup, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, kompleksitas dalam kegiatan usaha pariwisata adalah berkaitan dengan ruang lingkup pariwisata sebagai suatu industri.

Bidang usaha pariwisata digolongkan kedalam 3 kategori (pasal 7), yaitu:

- a. Usaha jasa pariwisata;
- b. Pengusahaan objek dan daya tarik wisata;
- c. Usaha sarana pariwisata.

Dari ketiga kategori tersebut terbagi lagi menjadi berbagai varian kegiatan usaha, (Pasal 8 - 29). Hal inilah antara lain yang menunjukkan kompleksitas usaha pariwisata, begitupun upaya pengelolaan urusan pariwisata.

Pariwisata memiliki keterkaitan dengan berbagai sektor, yang dikelola oleh lembaga-lembaga formal pemerintahan Pusat maupun Daerah (Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD yang termasuk dalam kategori "*infrastructures facilities*", seperti sarana komunikasi, penerangan listrik, sarana transportasi (angkutan, jalan dan jembatan, pelabuhan, bandara).

Disamping itu ada juga urusan pariwisata yang dikelola oleh masyarakat (*private sector*).

Kompleksnya usaha pariwisata serta multi fungsinya penanganannya merupakan alasan perlunya pihak-pihak yang berkepentingan dan mereka yang terlibat untuk merumuskan kebijakan pengembangan pariwisata secara komprehensif, sehingga memiliki manfaat:

1. Memperbesar penerimaan devisa.
2. Memperluas dan pemeratakan kesempatan usaha dan lapangan kerja.
3. Mendorong pembangunan daerah.
4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
5. Memperkaya kebudayaan nasional, tanpa menghilangkan ciri kepribadian bangsa, terpeliharanya nilai-nilai agama.
6. Memupuk persaudaraan antar bangsa.
7. Dapat memupuk kecintaan tanah air dan melestarikan lingkungan.

b) Klasifikasi Pariwisata

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang penyelenggaraan Kepariwisataan, usaha pariwisata digolongkan kedalam:

- a. Usaha Jasa Pariwisata terdiri atas:
 - 1) Jasa Biro Perjalanan Wisata;
 - 2) Jasa Agen Perjalanan Wisata;
 - 3) Jasa Pramuwisata;
 - 4) Jasa Konvensi, Perjalanan Intensif dan Pameran;
 - 5) Jasa Impresariat;
 - 6) Jasa Konsultan Pariwisata;
 - 7) Jasa informasi Pariwisata.
- b. Pengusahaan Obyek dan Daya Tarik Wisata dikelompokkan dalam:
 - 1) Pengusahaan Obyek dan Daya Tarik Wisata Alam;
 - 2) Pengusahaan Obyek dan Daya Tarik Wisata Budaya;
 - 3) Pengusahaan Obyek dan Daya Tarik Wisata Minat Khusus.

c. Usaha Sarana Pariwisata terdiri dari :

- 1) Penyediaan Akomodasi;
- 2) Penyediaan Makan dan Minum;
- 3) Penyediaan Angkutan Wisata;
- 4) Penyediaan Sarana Wisata Tirta;
- 5) Kawasan Pariwisata.

c) Bentuk Badan Usaha

Adapun pengaturan badan usaha berdasarkan peraturan perundangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Usaha pariwisata dapat terbentuk badan usaha Perseroan Terbatas (PT), atau Koperasi atau usaha perseorangan serta maksud dan tujuannya bergerak dibidang usaha pariwisata sesuai dengan bidang usaha pariwisata sesuai bidang usaha yang akan dikelola.
2. Usaha perseorangan sebagai dimaksud angka 1, adalah usaha yang memenuhi persyaratan sebagai berikut :
 - (a) Tidak merupakan Badan Hukum atau persekutuan;
 - (b) Diurus, dijalankan atau dikelola oleh pemiliknya atau dengan mempekerjakan anggota keluarganya;
 - (c) Keuntungan usaha hanya memenuhi keperluan nafkah hidup sehari-hari pemiliknya.
3. Pemerintah Daerah dapat menetapkan jenis usaha pariwisata tertentu yang diselenggarakan oleh perseorangan yang tidak memiliki izin usaha.

d) Lingkup Kegiatan Usaha

Berdasarkan penggolongan usaha pariwisata, secara garis besar lingkup kegiatan usaha dari masing-masing bidang usaha pariwisata adalah :

1. Usaha Jasa Pariwisata yang terdiri dari :
 - (a) Jasa Biro Perjalanan Wisata merupakan kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama untuk berwisata.
 - (b) Jasa Agen Perjalanan Wisata merupakan kegiatan usaha yang menyelenggarakan usaha perjalanan yang bertindak

sebagai pelantara didalam menjual dan atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan.

- (c) Usaha Jasa Pariwisata merupakan kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, mengkoordinir dan menyediakan tenaga pramiwisata untuk memberikan pelayanan bagi seseorang atau kelompok yang melakukan perjalanan wisata.
 - (d) Usaha Jasa Konvensi, Perjalanan Insentif dan Pameran merupakan usaha dengan kegiatan pokok memberikan jasa pelayanan bagi suatu pertemuan sekelompok orang (negarawan, usahawan, cendekiawan, dsb.) untuk membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan bersama.
 - (e) Jasa Impresariat merupakan kegiatan pengurusan penyelenggaraan hiburan, baik yang merupakan mendatangkan, mengirimkan maupun mengembalikannya serta menentukan tempat, waktu dan jenis hiburan.
 - (f) Jasa Konsultan Pariwisata merupakan jasa yang memberikan jasa berupa saran dan anasehat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul mulai penciptaan gagasan, pelaksanaan operasinya yang disusun secara sistematis berdasarkan disiplin ilmu yang diakui disampaikan secara lisan, tertulis maupun gambar oleh tenaga ahli yang profesional.
 - (g) Jasa Informasi Pariwisata merupakan usaha penyediaan informasi, penyebaran dan pemanfaatan informasi kepariwisataan.
2. Pengusahaan Obyek dan Daya Tarik Wisata
- (a) Pengusahaan byek dan daya tarik wisata alam merupakan usaha pemanfaatan sumberdaya alam dan tata lingkungannya yang telah ditetapkan sebagai obyek dan daya tarik wisata untuk dijadikan sasaran wisata.
 - (b) Pengusahaan obyek dan daya tarik wisata budaya merupakan usaha pemanfaatan seni dan budaya bangsa untuk dijadikan sasaran wisata.
 - (c) Pengusahaan dan daya tarik wisata minat khusus merupakan usaha pemanfaatan sumberdaya alam dan atau potensi seni budaya bangsa untuk menimbulkan dayatank dan minat khusus sebagai sasaran wisata.
3. Usaha Sarana Wisata
- (a) Usaha penyediaan akomodasi merupakan penyediaan kamar dan fasilitas lain serta pelayanan yang diperlukan.

- (b) Usaha penyediaan makan dan minum merupakan usaha pengolahan, penyediaan dan pelayanan makanan dan minuman yang dapat dilakukan sebagai akomodasi ataupun sebagai usaha yang berdiri sendiri.
- (c) Usaha penyediaan angkutan wisata merupakan usaha khusus atau sebagian dari usaha dalam rangka menyediakan angkutan umumnya yaitu angkutan khusus wisata atau angkutan umum yang menyediakan angkutan wisata.
- (d) Usaha penyediaan sarana wisata tirta merupakan usaha menyediakan dan mengelola prasarana dan sarana serta jasa yang berkaitan dengan kegiatan wisata tirta (dapat dilakukan dilaut, sungai, danau, rawa dan waduk), dermaga serta fasilitas olah raga air untuk keperluan olahraga ski air, selancar angin, berlayar, menyelam dan memancing.
- (e) Usaha kawasan pariwisata merupakan usaha yang kegiatannya membangun atau mengelola kawasan dengan luas tertentu untuk memenuhi kebutuhan pariwisata.

3. Konsep Kawasan sebagai Produk (Destinasi) Wisata

Mengacu kepada pengertian pariwisata, maka arti produk pariwisata adalah gabungan dari unsur-unsur pembentuk produk yang berinteraksi secara fungsional dan tidak terpisahkan (*inseparability*) dengan membentuk suatu rangkaian secara totalitas yang dikonsumsi secara seri oleh wisatawan.

"The product may be defined as a bundle or package of tangible and intangible components, based on activity at a destination. The package is perceived by the tourist as an experience available at price." (Middleton, 2001)

Mengingat minat dan motif wisatawan dalam melakukan perjalanan sangat beragam, maka jenis dan komponen produk pariwisata menjadi sangat luas dan beragam pula.

Produk pariwisata dimulai dari ketersediaan sumber yang bersifat fisik hingga non fisik, dan secara totalitas lebih condong kepada kategori jasa yang berbentuk *intangible* (tidak nyata). Batasan tidak nyata ini tidak berarti produk pariwisata adalah abstrak, melainkan cara konsumsi di tempat tujuan wisata (*consume in situ*).

"The attribute of holidays can be both resource-based and may be tangible (e.g. mountain, scenery) and facility-based (access modes, accommodation), abstract (e.g. cultural, hospitality) properties." (Goodall, 1991 : 63)

Pada hakekatnya produk wisata merupakan kapasitas dan bentuk dari ketersediaan sumber potensial yang berada pada suatu wilayah atau lingkungan dengan daya tarik yang dimilikinya. Telisman dan Kosuta dalam Witt dan Moutinho (1989:557) menyatakan :

"A tourism destination can be viewed as one of the product of tourism industry. It is uniquely complex product - composed of, among other factors, on area's climate, infra- and suprastructure, services, and its natural and cultural attributes -but, nevertheless, a product."

Produk (destinasi) wisata terbentuk dari hasil transformasi sumber daya yang memiliki muatan, sistem nilai, dan utilitas menjadi suatu tatanan produk dengan kapabilitas dan nilai tertentu (*product behaviour*) untuk dapat dinikmati oleh wisatawan sesuai dengan minat dan harapannya. Dengan demikian pada saat pembentukan produk, secara minimum harus pula telah memenuhi kriteria/variabel perilaku pasar. Kualitas dalam memenuhi kriteria perilaku pasar inilah yang akan menentukan nilai dan kapabilitas produk sebagai komoditi yang layak jual serta dapat dikonsumsi oleh wisatawan.

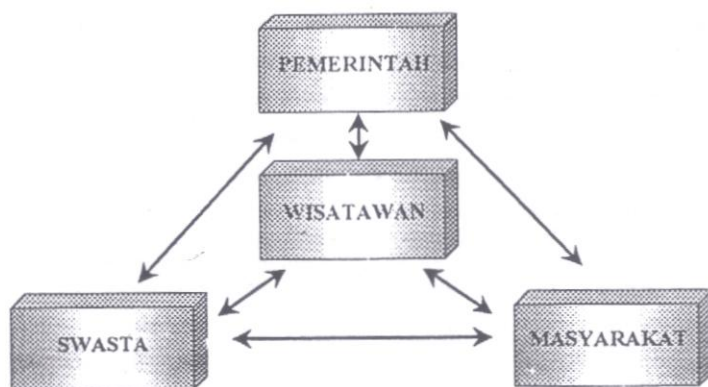
Dalam konteks kawasan wisata Pangandaran, kinerja pengelola kawasan sebagai *creator* akar: sangat mempengaruhi kualitas Pangandaran sebagai kawasan wisata.

Dalam konteks kepariwisataan daerah, basis produk pariwisata terletak pada wilayah yang lebih dikenal sebagai daerah tujuan wisata dan kawasan wisata. Kawasan wisata dapat diartikan sebagai keranjang (*basket*) yang berisikan berbagai macam unsur pembentuk kawasan sebagai produk wisata. Pembahasan lebih mendalam mengenai konsep ini dapat dilihat pada sub judul pertimbangan produk pariwisata.

4. Peranan Stakeholders Kepariwisataan

Stakeholders kepariwisataan yang dimaksud adalah pihak atau pelaku yang terlibat atau memiliki kepentingan terhadap kegiatan kepariwisataan. Kotler, Haider, dan Rein (1993:19) menyatakan bahwa para pelaku kepariwisataan secara umum dibagi kedalam 4 (empat) kelompok yakni pemerintah (lokal, regional, dan nasional), sektor privat (*business community*), masyarakat (*citizens*), dan wisatawan (*tourists*), termasuk pula di dalamnya berbagai LSM, organisasi kemasyarakatan, maupun lembaga adat.

Kepariwisataan dalam perspektif pembangunan nasional dan daerah merupakan wujud keinginan pemerintah dalam menjadikan pariwisata sebagai salah satu sektor pembangunan untuk mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan pada pernyataan di atas dan keyakinan akan kemampuan sumber daya pariwisata, maka keputusan pemerintah tersebut telah merupakan tindakan rasional (*rational choice*) dengan mempertimbangkan resiko dan implikasi serta konsekuensinya dalam penanganan kepariwisataan. Mengingat produk pariwisata merupakan gabungan dari *public goods* dan *private goods*, maka penanganannya harus dilakukan melalui tindakan kolektif (*collective action*). Tindakan kolektif dilakukan melalui koordinasi antar instansi, antar departemen, swasta, dan masyarakat dalam hubungan yang berderajat tinggi. Kolaborasi antar *stakeholders* yang terlibat dimaksudkan untuk dapat memanfaatkan peluang dan menghadapi tantangan kepariwisataan yang ada. "This planning groups validates the importance of collaboration between the public and private sector and the need to involve all stakeholders in shaping a place's future." (Kotler, Haider, dan Rein, 1993:18). Pola hubungan antar *stakeholders* kepariwisataan dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2.3 : Pola Hubungan Stakeholders Kepariwisataan
Sumber: Bahar (2003)

Pariwisata sebagai suatu industri memiliki karakteristik yang sangat kompleks. Kompleksitas ini timbul dari banyaknya pelaku yang memiliki kepentingan berbeda terlibat di dalamnya. Demikian pula dengan kepariwisataan pada suatu destinasi. Setiap pihak yang terlibat baik pemerintah, swasta, dan masyarakat yang berada di destinasi tersebut, termasuk juga wisatawan, masing-masing memberikan kontribusi dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Dalam situasi seperti itu, maka amat dibutuhkan adanya koordinasi berderajat tinggi dari berbagai pihak yang terkait dalam kepariwisataan. Hal tersebut merupakan salah satu tugas pokok Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis sebagai pembina kepariwisataan di daerah.

Dalam tatanan kepariwisataan daerah, sebagai perwujudan Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka peran pembina dan pengelola kepariwisataan di daerah berada pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis sebagai instansi teknis. Dengan sendirinya mekanisme interaksi antar *stakeholders* kepariwisataan daerah dibina oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

Oleh karena itu, selayaknya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata perlu memiliki suatu pedoman dalam bentuk kebijakan dan instrumen kebijakan agar dapat melaksanakan dan mengatur tugas pokok dan fungsinya secara tepat. Dalam konteks pengelolaan kawasan wisata, diperlukan suatu model pengelolaan yang tepat untuk dapat menciptakan kemampuan daya saing destinasi wisata secara utuh.

"Public participation as a form of political action has modified existing institutions and planning procedures to affect social change and environmental preservation, so its extension to tourism (an activity so interwoven with community life) becomes inevitable." (Murphy, 1985:172)

Interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dengan wisatawan perlu diciptakan dari mulai tahap awal kegiatan kepariwisataan.

Pihak penyedia produk wisata, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat, perlu memiliki kreativitas dalam menciptakan atau mengemas produk wisata dengan tetap memperhatikan batasan-batasan (alam, budaya, masyarakat, fasilitas) yang ada di suatu daerah wisata. Dalam banyak contoh, melalui proses kreatif dan inovatif, banyak penyedia produk wisata mampu mengemas suatu produk yang unik dan bernilai, walaupun dihadapkan pada batasan-batasan tertentu. Contoh produk wisata *off beaten track*, *drifter*, atau *ecotourism* merupakan bentuk nyata dari hal tersebut. Oleh sebab itu, pihak perencana kepariwisataan perlu memiliki kecermatan dalam memahami aspirasi stakeholders dan memiliki kreativitas dalam melakukan perencanaan untuk dapat menghasilkan produk pariwisata yang menarik, *saleable*, dan sekaligus bertanggung jawab.

5. Konsep Pengelolaan Kawasan Pariwisata

Pengelolaan kawasan pariwisata merupakan salah satu *domain* terpenting dalam perencanaan dan pengembangan kepariwisataan daerah. Pengelolaan kawasan wisata merupakan ujung tombak yang menentukan keberhasilan kegiatan kepariwisataan secara menyeluruh. Oleh karena itu, maka Pengelolaan kawasan pariwisata sangat perlu ditunjang oleh kebijakan kepariwisataan (*tourism policy*) dari berbagai

tingkat, yakni tingkat nasional maupun daerah, sebagai arah dan tujuan pengembangan produk destinasi wisata (*tourist destination area*). Kebijakan dan strategi yang tepat akan dapat memacu pengembangan produk kawasan wisata yang berkualitas dan berdaya saing.

Pengelola kawasan wisata harus mampu melahirkan suatu kebijakan dan strategi pengelolaan yang baik untuk dapat diterjemahkan dan diimplementasikan oleh stakeholders sesuai dengan kepentingannya secara optimal. Kebijakan dan strategi ini dapat dikatakan berfungsi sebagai 'payung' bagi program dan kegiatan-kepariwisataan sektor swasta, serta bagi alokasi sumberdaya pariwisata dalam memanfaatkan setiap kesempatan yang terbentuk dan dimiliki oleh suatu destinasi wisata. (Heath dan Wall, 1992:125).

Pengelola kawasan wisata, sebagai instansi pembina kepariwisataan di kawasan tersebut, memiliki tugas pokok dan fungsi untuk membina dan mengembangkan kegiatan dan kualitas kepariwisataan yang dilaksanakan oleh *stakeholders* kepariwisataan dalam kawasan tersebut. Sebagai instansi pembina, selayaknya pengelola kawasan wisata menjalankan fungsi pengelolaan kawasan yang dapat mengarahkan *stakeholders* kepariwisataan untuk menciptakan keselarasan dan sinergi dalam setiap aktivitas usahanya.

Peran optimal dari institusi pengelola kawasan wisata (sektor publik) di Kawasan Pangandaran, pada gilirannya akan menempatkan kepariwisataan Kecamatan Ciamis dalam posisi yang kompetitif. *In practice, the regional tourism organization must strive toward developing a regional strategy that will support and reinforce the competitive position of the region and its business.*" (Heath dan Wall, 1992:125).

Kompleksitas pengelolaan yang amat tinggi dalam kawasan wisata mengharuskan campur tangan pemerintah dalam menangani aktivitas pengelolaan kawasan wisata. *"The industry/environment symbiosis is not self-generating, it needed direction. It can only be achieved on collaborative basis."* (Middleton dan Hawkins, 1998:128) Peran pemerintah amat sangat penting dalam penciptaan sinergi tersebut.

Secara lebih spesifik, dengan ketatnya kompetisi secara terbuka saat ini memberikan pengaruh secara langsung terhadap *business process* dalam pengembangan kawasan wisata. Perubahan aktivitas pengelolaan kawasan wisata ini ditandai dengan kecenderungan dan perubahan yang cukup signifikan, yang diantaranya adalah :

1. *Cross-functions*

Pengembangan *functional* dan *managerial skills* SDM yang diyakini memberikan peningkatan produktivitas pengelolaan, perlu dikembangkan dengan lebih mengarah pada pendayagunaan kemampuan fungsional melalui proses pengelolaan yang terintegrasi dan selaras.

2. *Links to customers and suppliers*

Jaringan yang kuat kepada *suppliers* dan konsumen sebagai rantai nilai terciptanya peningkatan kualitas, kecepatan respon, dan pengendalian biaya.

3. *Customer segmentation*

Produk dan pelayanan yang *customized* sangat dibutuhkan dalam merespon keragaman dan dinamika segmen pasar.

4. *Global scale*

Era perdagangan terbuka memberikan implikasi pada berkurangnya *barriers* dalam menghadapi tekanan persaingan. Pengelola kawasan wisata lokal harus cerdas dalam mengkombinasikan langkah-langkah efisiensi dan tekanan kompetisi dengan sensitivitas pemasaran terhadap pasar.

5. *Innovation*

Untuk dapat mempertahankan keunggulan kompetitif sebagai modal dasar bersaing, organisasi harus dapat menciptakan *continous improvement* dalam *business process* (manajemen operasi) dan peningkatan kapabilitas produk melalui proses inovasi yang terus menerus.

6. Knowledge workers

SDM merupakan pilar utama operasi bisnis. SDM bukan lagi merupakan suatu *variable costs* semata, melainkan agen inovasi dan *problem-solvers*.

Implikasi dari perubahan dan tuntutan pengelolaan kawasan wisata seperti yang disebutkan di atas, menempatkan upaya revitalisasi kelembagaan menjadi suatu keharusan untuk terus dilaksanakan. Evaluasi kinerja secara komprehensif merupakan instrumen penting untuk dapat merumuskan langkah-langkah revitalisasi secara tepat.

Evaluasi secara finansial semata tidaklah mencukupi bagi pengambilan keputusan strategis yang mempunyai implikasi dalam jangka panjang.

Kinerja finansial pada dasarnya diwujudkan melalui konsumen / wisatawan. Pengelola kawasan wisata harus mampu menghasilkan produk dan jasa pariwisata yang menghasilkan nilai terbaik bagi wisatawan. Produk dan jasa ini harus dihasilkan dari proses yang produktif. Sasaran strategis pengelola kawasan wisata perlu diarahkan menjadi komprehensif, karena terdapat perspektif lain yang multi dimensional.

Merujuk pada kecenderungan di atas, maka aspek-aspek penting lainnya yang perlu dikaji adalah evaluasi kondisi pengelolaan dan SDM yang mencakup *organizing process* serta proses pembelajaran dan pertumbuhan yang terjadi / dimiliki oleh lembaga.

Mempertimbangkan bahwa pengkajian saat ini dilakukan terhadap pengelolaan kawasan wisata Pangandaran sebagai aset milik Pemerintah Kabupaten Ciamis, maka aspek evaluasi kebijakan dan nilai perlu pula dilakukan.

6. Pendekatan Operasional Pengelolaan Kawasan Pariwisata

Dalam konteks mikro, pengelolaan kawasan pariwisata pada dasarnya perlu mempertimbangkan dua aspek pokok: produk yang berperan sebagai *supply side* dan pasar yang berperan sebagai *demand*

side. Pemahaman terhadap kedua hal di atas, sangatlah penting dalam menjalankan fungsi pengelolaan kawasan pariwisata.

a) Pertimbangan Produk Pariwisata

Pada hakekatnya produk wisata merupakan kapasitas dan bentukan dari ketersediaan sumber potensial yang berada pada suatu wilayah atau lingkungan dengan daya tarik dengan unsur-unsur pendukungnya, dalam konteks ini disebut kawasan wisata. Oleh karena itu kawasan wisata merupakan produk wisata yang harus diupayakan pengelolaannya agar dapat dikenal dan dikunjungi untuk mendapat manfaat dan nilai ekonomi, sosial maupun kultural.

Perilaku kawasan sebagai produk wisata (*product behaviour*) sangat dipengaruhi visi dan kemampuan dari produsen (*creator*), yang mana kedua hal tersebut menentukan arah dan output dari transformasi produk wisata. Selanjutnya, nilai produk akan sangat dipengaruhi oleh sistem nilai *creator*-nya. Faktor tindakan *creator* yang terukur dan rasional, serta memperhatikan perilaku pasar (*market behaviour*), merupakan kunci terbentuknya produk pariwisata yang bermakna. Tindakan perencanaan dan pengembangan yang tidak tepat justru akan mengaburkan atau bahkan merusak tatanan produk yang dihasilkannya. Middleton (1994 : 81) menegaskan : "*There is no natural or automatic harmony between components (attractions, facilities, accessibilities, price, and image).*"

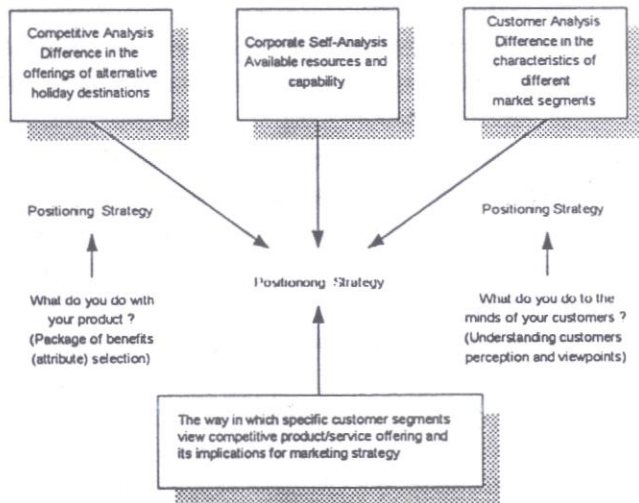
Lebih lanjut, melihat pada jenisnya, kawasan sebagai produk wisata melibatkan barang publik (*public goods*), barang privat (*private goods*), maupun barang campuran (*mix goods*). Dengan demikian, pengelolaan kawasan wisata memerlukan ketersediaan kebijakan beserta instrumennya maupun sinergi pelaku terkait untuk dapat mengatur terciptanya produk wisata secara utuh dan menarik.

Untuk dapat memberikan pemahaman yang lebih luas tentang produk wisata (kawasan wisata) maka Jafari dalam Bahar (2003:65) membagi komponen pembentuk produk wisata ke dalam dua kategori pokok yakni "*tourism orientated product (TOPs)*" dan "*residential*

orientated product (ROPs)". TOPs merupakan segala bentuk barang dan jasa yang dimiliki dan dapat ditawarkan oleh industri pariwisata kepada wisatawan. Keadaan ini akan memberikan dampak langsung terhadap ekonomi karena memiliki sifat dan nilai komersial. Di sisi lain, ROPs merupakan barang atau jasa maupun fasilitas yang disediakan bagi masyarakat, namun secara bersamaan dapat dipakai dan dinikmati oleh wisatawan. Oleh karena itu ROPs lebih bercirikan *public goods* dan *mix goods* yang dapat dikontribusikan pemakaiannya terhadap aktivitas kepariwisataan. Pada kenyataannya produk wisata merupakan bauran antara TOPs dan ROPs secara proporsional dan membentuk produk wisata yang memiliki nilai dan daya saing. Keanekaragaman yang dimiliki oleh kawasan wisata harus dapat menjadi unsur pembentuk produk yang berinteraksi secara fungsional dan tidak terpisahkan yang membentuk *total product* yang dikonsumsi secara serial oleh wisatawan.

Terhadap kawasan wisata ini perlu dilakukan pencarian nilai-nilai baru produk (*value creation*) yang berfungsi sebagai daya beda produk. Jika fungsi daya beda produk tidak dapat memberikan kinerja yang baik maka pengaruhnya akan nampak dengan jelas pada pembentukan citra kawasan wisata. Hal tersebut disebabkan karena citra produk pariwisata sangat dipengaruhi oleh strategi penempatan; yang dibentuk oleh fungsi daya beda produk dan fungsi segmentasi. Untuk jelasnya dapat dilihat pada diagram berikut:

Gambar 2.4
Kerangka Konseptual Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Wisata



Sumber : Erdner Kaynak dalam Sumaryadi, 1997

Berdasarkan pada pemikiran dan konsepsi sebelumnya, maka pendekatan dan pelaksanaan pengelolaan kawasan wisata pada tingkat institusi (kelembagaan) harus berupaya menciptakan kondisi yang luwes terhadap lingkungan kepariwisataan yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal.

Untuk menghadapi kondisi-kondisi tersebut, maka pengelolaan yang dilakukan oleh para pelaku dari berbagai tingkat hendaknya dapat disesuaikan dengan tuntutan lingkungan yang dinamis, dalam kaitan ini peran pencermatan lingkungan merupakan aktivitas pokok yang harus dicermati oleh para pelaku pariwisata baik publik, privat, maupun masyarakat. Dengan demikian pendekatan pengelolaan kawasan wisata

lebih diarahkan pada kondisi-kondisi yang lebih nalar (*best practice*) yang memiliki unsur dan karakter fleksibel, segmental dan interaksi diagonal (Poon, 1989 : 92) atau lebih dikenal dengan FSDI (*flexibility, segmentation and diagonal interaction*) dalam upaya menciptakan kompetensi "*product leadership, operational excellence, dan customer intimacy*" (Treacy dan Wiesemar, 1995:31). Hal ini menuntut agar kawasan wisata harus selalu secara periodik untuk dapat menampilkan inovasi dan kreasi yang mampu memberikan daya tarik yang bervariasi yang mewakili kekinian dan menjawab selera pasar maupun kecenderungan masa datang (*future trends*). Kesempurnaan pengelolaan merupakan kompetensi yang harus dimiliki oleh pelaku-pelaku pariwisata untuk dapat mengelola dan menghasilkan produk yang optimal dan berdaya saing. Untuk mengantisipasi permasalahan yang dihadapi kawasan wisata seperti dipaparkan diatas, maka alternatif pilihan strategi yang memungkinkan adalah sebagai berikut:

Gambar 2.5

Pilihan-Pilihan Strategis Berkenaan Dengan Permasalahan Pada Kawasan Wisata



Sumber: Cravens (2003)

Untuk dapat memenuhi kompetensi kedekatan dan perhatian terhadap wisatawan maka kawasan wisata harus mampu menerawang perilaku wisatawan secara menyeluruh untuk dapat mengetahui dan memahami

harapan dan keinginan agar dapat disesuaikan dengan kemampuan produk yang dimiliki (*product-market matching*).

b) Pertimbangan Pasar Pariwisata

Agar dapat menarik perhatian wisatawan maka kawasan wisata perlu mengetahui harapan dan keinginan pasar dengan jelas. Pengetahuan tersebut nantinya akan digunakan dalam menyesuaikan keinginan dan harapan pasar dengan kemampuan yang dimiliki produk pariwisata.

Menurut Kaynak dan MacAulay menyatakan bahwa pasar suatu tujuan wisata juga sangat ditentukan oleh pengaruh-pengaruh yang diciptakan oleh berbagai faktor yang ada di negara / daerah asal yang bersangkutan seperti: ekonomi, energi, sosial dan demografis, psikologis kultur, legal aspek dan politik serta teknologi.

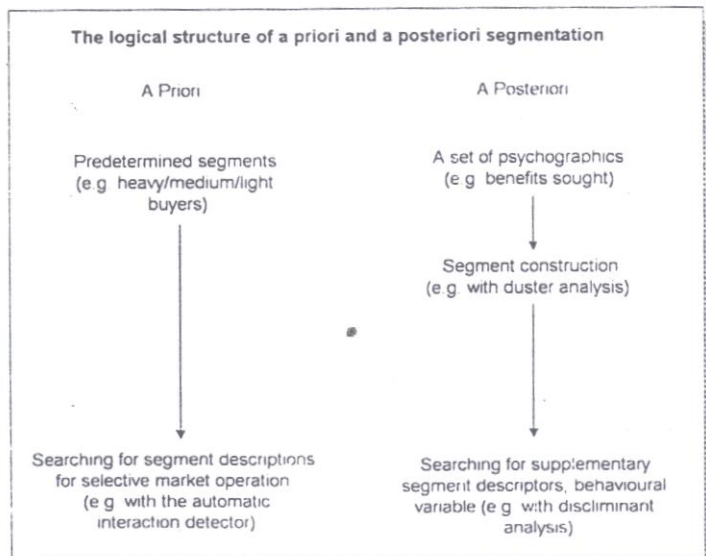
Faktor-faktor berpengaruh tersebut akan menentukan bentuk dan strata industri pariwisata suatu tujuan wisata (kawasan wisata). Apabila dikaitkan dengan faktor-faktor eksternal seperti lingkungan pemasaran serta kondisi dan situasi kecenderungan maka bentuk-bentuk permintaan (*market demand*) yang terjadi sungguh kompleks. Oleh karena itulah maka peramalan dalam pemasaran cenderung semakin pendek dalam tenggang waktunya guna dapat menghasilkan suatu prediksi yang relatif akurat.

Demikian pula halnya dengan kecenderungan wisatawan dalam melakukan perjalanan dan dalam menentukan pilihannya untuk berkunjung pada suatu kawasan wisata telah mengalami perubahan yang cukup mendasar yang diakibatkan oleh pertimbangan-pertimbangan internal dan eksternal. Seperti dikemukakan oleh Kaynak "...*the new travellers are more diverse in their interests, more discriminating, demanding, and value conscious*". Kondisi ini dapat diartikan bahwa wisatawan cenderung menjadi oportunis dan lebih berpandangan eksklusif dalam menetapkan pilihan perjalanan wisatanya. Dan suatu hal yang patut digarisbawahi adalah kesadaran akan nilai dan makna dalam menentukan produk yang akan dikonsumsi kepada wisatawan pada suatu kawasan

wisata merupakan hal yang harus diperhatikan. Dalam kaitan inilah peran suatu perencanaan produk kawasan wisata serta kebijakan pengelolaannya yang sudah harus diorientasikan terhadap eksistensi dan perilaku lingkungan pemasaran yang semakin dinamis dan bervisi jauh ke depan (*outward looking*).

Selanjutnya dalam merancang kebijakan dan strategi pemasaran yang berorientasi pada *customer focus*, diperlukan pendekatan segmentasi yang mampu mengurai motivasi, perilaku, dan preferensi pasar secara jelas. Mazanec, et al; (1995:116) memperkenalkan pendekatan segmentasi baru yang lebih menekankan pada pengungkapan karakter pasar secara psikografis, yaitu *a priori segmentasi* dan *a posteriori segmentation*. Kerangka logika dari kedua metode segmentasi tersebut dapat dilihat pada diagram berikut:

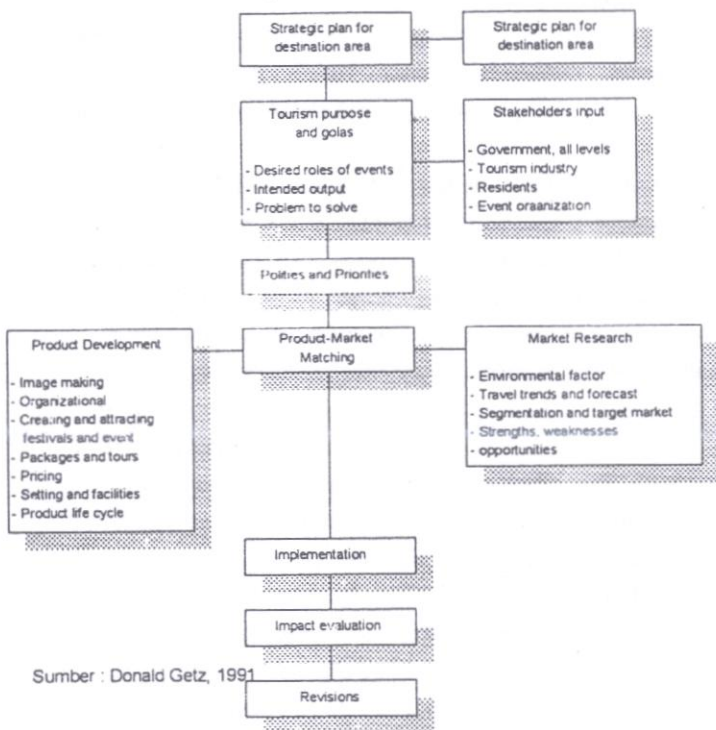
Gambar 2.6
Pendekatan Segmentasi A Priori dan A Posteriori



Gunn (1982) dalam bukunya *Tourism Planning* telah menguraikan beberapa faktor kesalahan (*fallacy*) yang seringkali dilakukan dalam perencanaan destinasi (*destination tourism planning*). Dalam penentuan zonasi tentunya harus mempertimbangkan karakter yang dimiliki oleh destinasi. Pada kenyataannya bahwa setiap destinasi memiliki perbedaan karakter. Hal ini menyebabkan dipilihnya kriteria yang berbeda dalam melakukan atau menentukan *zoning* dalam perencanaan destinasi. *Product-market matching* akan membawa hasil atas penggunaan sumberdaya secara lebih efisien dalam menemukenali kebutuhan pasar dengan optimal (Getz, 1991:138). Tindakan memposisikan produk (*product positioning*) merupakan cara yang dipakai untuk pembentukan kesesuaian produk-pasar suatu kawasan wisata.

Dibawah ini ditampilkan diagram yang menerangkan arti penting konsep *product-market matching* dalam perencanaan dan pengelolaan kawasan wisata.

Gambar 2.7
Model Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Wisata



B. Konsep Penataan Kelembagaan

Kebijakan otonomi daerah yang ditetapkan sejak Undang-undang Nomor: 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 dalam **perspektif pendayagunaan aparatur negara** pada hakekatnya adalah memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas; membangun sistem pola pikir politik dan administrasi yang kompetitif,

mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik di daerah, serta meningkatkan transparansi pengambilan kebijakan dan akuntabilitas publik. Dengan demikian pada akhirnya diharapkan pula pada penciptaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Terdapat enam elemen yang menunjukkan bahwa suatu pemerintahan memenuhi kriteria *good governance*, yaitu :

1. Competence;

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan dengan mengedepankan profesionalisme dan kompetensi birokrasi. Untuk itu, setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan daerah harus benar-benar orang yang memiliki kompetensi dilihat dari semua aspek penilaian, baik dari segi pendidikan/keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi, maupun aspek-aspek lainnya.

2. Transparency;

Setiap proses pengambilan kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan harus diimplementasikan dengan mengacu pada prinsip keterbukaan. Kemudahan akses terhadap informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi daerah merupakan hak yang harus dijunjung tinggi.

3. Accountability;

setiap tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah harus diselenggarakan dengan cara yang terbaik dengan pemanfaatan sumber daya yang efisien demi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena setiap kebijakan dan tindakan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan dihadapan publik maupun dari kaca mata hukum.

4. Participation;

Dengan otonomi daerah, maka *magnitude* dan intensitas kegiatan pada masing-masing daerah menjadi sedemikian besar. Apabila hal

tersebut dihadapkan pada kemampuan sumber daya masing-masing daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara upaya pemerintah daerah dengan masyarakat. Dengan demikian peran serta masyarakat dalam setiap upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan keberhasilan pembangunan daerah.

5. Rule of Law;

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang jelas. Untuk itu perlu dijamin adanya kepastian dan penegakan hukum yang merupakan prasyarat keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

6. Social Justice;

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam implementasinya harus menjamin penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat. Tanpa adanya hal tersebut, masyarakat tidak akan turut mendukung dan program pemerintahan daerah.

Penataan organisasi perangkat daerah pemerintah daerah sebagai bagian dari upaya reformasi birokrasi juga mengarah pada upaya mewujudkan pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance* tersebut. Di era otonomi daerah, organisasi perangkat daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah serta sebagai proses interaksi antara pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat secara optimal.

Dalam kaitan tersebut, Pemerintah telah mencanangkan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah yang lebih diharapkan pada upaya *rightsizing*, yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya.

Secara lebih rinci, kebijakan penataan organisasi perangkat daerah diharapkan dapat mewujudkan organisasi perangkat daerah yang memenuhi ciri-ciri sebagai berikut :

1. Visi, Misi dan Strategi organisasi yang jelas;

Dengan visi dan misi yang jelas akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antara kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat. Di samping itu, dengan adanya strategi yang jelas dalam pencapaian visi dan misi organisasi, maka akan dapat ditentukan desain organisasi yang tepat dalam rangka menjamin efektivitas dan efisiensi organisasi.

2. Organisasi Flat atau Datar;

Sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat, maka organisasi perangkat daerah hendaknya lebih berbentuk flat atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hirarki. Dengan demikian, proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan dapat lebih cepat.

3. Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan;

Dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembidangan secara horizontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga span of control-nya berbeda pada posisi ideal. Disamping itu, penyederhanaan pembidangan melalui upaya regrouping memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi (*mendukung terwujudnya institutional coherence*) karena tugas-tugas yang bersesuaian tidak perlu di pecah-pecah ke dalam banyak unit, tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi.

4. Organisasi jejaring (Network Organization);

Di era otonomi daerah, networking antar pemerintah daerah meupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam rangka memanfaatkan keunggulan komparatif/keunggulan kompetitif masing-masing, daerah. Networking tersebut akan sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman (*sharing of experiences*), saling berbagi keuntungan dari kerjasama (*sharing of benefits*) maupun saling berbagi dalam memiliki organisasi yang bersifat jejaring itulah yang akan dapat memperkuat ekistensinya dan dapat survive dalam iklim yang kompetitif. Oleh karena itu berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah "*small organization but large networking*".

5. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan profesional/fungsional;

Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, organisasi hendaknya lebih banyak diisi oleh pejabat-pejabat fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Sebaliknya jabatan struktural sebaiknya dibentuk dalam rangka mewedahi tugas-tugas yang bersifat manajerial saja sehingga perlu disederhanakan hanya untuk level pimpinan tertentu saja.

6. Strategi Learning Organization;

Organisasi perangkat daerah mau tidak mau harus berhadapan dengan perubahan yang sangat cepat. Dalam suasana tersebut diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya (organisasinya) untuk menjawab tantangan-tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal dengan "*Learning Organization*" atau "*Organisasi Pembelajar*". Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi, dan organisasi yang mampu beradaptasi itulah yang akan tetap eksis dan diperhitungkan.

7. Organisasi bervariasi;

Di era otonomi daerah, dibuka kesempatan yang luas bagi masing-masing daerah untuk menyusun organisasi sesuai dengan strategi yang didasarkan pada kondisi dan karakteristik serta kemampuannya masing-masing. Pendekatan *uniformitas* yang diterapkan di masa lalu ternyata tidak selalu tepat mengingat kenyataan beragamnya kondisi, karakteristik, permasalahan dan akar budaya yang ada di daerah. Oleh karena itu, organisasi perangkat daerah sangat dimungkinkan bervariasi antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Dengan arah penataan tersebut, maka diharapkan terciptanya organisasi pemerintah yang semakin mampu, cepat, fleksibel, dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini, seperti digambarkan oleh Michael J. Marquardt (Building The Learning Organization, McGrawhill, 1996), bahwa:

"The large dinosaur organization with pea-sized brains that flourished in the past cannot breathe and survive in this new atmosphere of rapid change and intense competition ... only those dinosaurs that can transform themselves into more intelligent, proficient beings will survive as we enter the next millennium. The new organization that emerges will enjoy greater knowledge flexibility, speed, power, and learning ability to better confront the shifting needs of new environment, more demanding customer, and smarter knowledge worker".

Secara filosofis, penataan kelembagaan Pemerintah Daerah diyakini dapat mengatasi kekurangan-kekurangan dan atau kelemahan yang selama ini ditemukan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Artinya, dengan melakukan penataan kelembagaan, akan dihasilkan organisasi Pemda yang rasional (dalam hal pembagian tugas, rentang kendali, fungsionalisasi, kejelasan pembagian, dan sebagainya), sekaligus juga efektif dan efisien dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Atau dengan kata lain, penataan yang tepat akan mampu secara optimal memberdayakan kemampuan Daerah dalam berotonomi.

Secara lebih rinci, beberapa dasar filosofis penataan kelembagaan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

1. Pemecahan masalah kelembagaan Pemerintah Daerah akan tercapai secara realistis dan operasional, karena didasarkan pada kemampuan dan kemandirian Daerah sesuai kewenangan otonominya. Dengan demikian, akan terwujud kemandirian Daerah dalam bidang pembiayaan, personalia dan perlengkapan, guna menunjang penguatan otonomi daerah.
2. Pemerintah Daerah akan bersikap lebih responsif dan pro-aktif dalam menanggapi tuntutan perkembangan dinamika masyarakat, sehingga akan meningkatkan kinerja pelayanan umum. Dengan kata lain, penataan organisasi secara filosofis juga membawa pengaruh positif berupa kedekatan hubungan pemerintah dengan masyarakat, sekaligus sebagai upaya pemberdayaan daerah dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan.
3. Penataan Organisasi dilakukan secara inkremental (bertahap) dan diarahkan pada perbaikan sub-sub sistem yang menjadi pusat permasalahan, sehingga memberikan efek daya dongkrak (leverage effect) bagi penyempurnaan sub-sub sistem kelembagaan lainnya. Proses tersebut merupakan learning process untuk menciptakan kemampuan adaptif, responsif, kreatif dan produktif Pemerintah Daerah dalam rangka Otonomi Daerah.
4. Terkelolanya aspek-aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan, kepegawaian, hukum perlengkapan, serta sarana dan prasarana secara terpadu, serasi, dan selaras (integrated-sinergistic) dalam mendukung Kepala Daerah selaku administrator tunggal di daerah dalam rangka penguatan otonomi daerah. Artinya, penataan kelembagaan yang tepat akan menghasilkan organisasi pemerintah daerah yang rasional dengan ciri-ciri tepat struktur, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat mutu.

5. Tercapainya kesamaan persepsi, kesatuan pola pikir, serta kebersamaan langkah dan tindak bagi aparat di daerah dalam menyambut kebijaksanaan otonomi daerah, melalui kegiatan-kegiatan perencanaan, pengembangan, pembinaan, serta pengawasan dan pengendalian operasional organisasi. Pada gilirannya, hal ini diharapkan dapat menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat di Daerah.

Untuk mencapai tujuannya secara optimal, maka penataan kelembagaan Pemerintah Daerah perlu didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pemberdayaan Organisasi: penataan organisasi perlu diarahkan pada penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta hubungan-hubungan kerja antar daerah Kabupaten/Kota, antara daerah Kabupaten/Kota dengan Propinsi dan antara Daerah dengan Pemerintah, serta hubungan koordinatif dengan Dinas, Badan, Lembaga, Instansi Pemerintahan lainnya di Daerah. Batas-batas kewenangan dan hubungan kerja yang jelas akan memberdayakan Daerah untuk berprakarsa secara penuh dalam penyelenggaraan kewenangan otonomi, dan pengambilan keputusan dalam batas-batas yang dapat dipertanggungjawabkan, "tanpa harus menunggu persetujuan dari atas".
2. Rasional: penataan kewenangan Daerah perlu diarahkan pada rasionalisasi kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan, tuntutan lingkungan dewasa ini maupun sebagai antisipasi ke masa depan. Tetapi perlu dipertimbangkan dengan cermat kapasitas sumber daya manusia dan potensi sumber-sumber yang dimiliki Daerah sehingga memungkinkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraannya. Hindarkan ambisi untuk memperbanyak urusan otonomi, jika pada akhirnya hanya menimbulkan beban bagi Daerah.

3. Menyeluruh (komprehensif): penataan organisasi tidaklah berarti menata dan menyusun struktur organisasi dalam arti sempit berupa pemetaan fungsi-fungsi, pembagian kerja dan pendelegasiab wewenang semata-maa. Tetapi mencakup sistem kerja bahkan kultur dan perilaku kerja, dan kemitraan.
4. Harus selalu bertumpu pada prinsip pengembangan organisasi (organization development), yaitu:
 - Rasional, ditandai dengan penetapan pola organisasi (maksimal/minimal) sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah.
 - Efisien, ditandai dengan kebijaksanaan ramping struktur kaya fungsi, yang diimbangi dengan upaya peningkatan kemampuan kapasitas aparatur di Daerah.
 - Efektif, ditandai dengan upaya simultan untuk membangun kesisteman kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan di daerah yang paling tepat dan terbaik.

Dalam proses penataan organisasi ini perlu diingat bahwa tidak ada satu cara terbaik untuk menata organisasi, sementara pendekatan-pendekatan alternatif pun belum tentu sama efektifasnya. Untuk itu, pendekatan yang bersifat situasional (kontingensial) cenderung relevan digunakan dalam upaya penataan organisasi dengan tingkat permasalahan yang dihadapi dewasa ini oleh berbagai organisasi, khususnya Pemerintah Daerah di wilayah yang memiliki kekhususan.

BAB III

KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA DAERAH

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan sejak pemberlakuan kebijakan otonomi daerah dengan keluarnya UU No. 22/1999 berdampak pada pengembangan kepariwisataan di daerah. Sebelum era otonomi daerah, kebijakan pengembangan kepariwisataan dilakukan secara sentralisasi oleh pemerintahan di tingkat I yaitu Propinsi. Dengan cara ini, Pemerintah Propinsi menetapkan berbagai kebijakan, baik dari tataran perencanaan sampai dengan operasional yang berlaku bagi Kabupaten/Kota diwilayahnya.

Dalam konteks bidang kepariwisataan, pola sentralisasi ini memberikan kontribusi yang positif, mengingat karakteristik kepariwisataan yang bersifat multi dimensi dan memiliki banyak titik singgung dengan berbagai sektor pembangunan lainnya. Dengan demikian, format kebijakan pembangunan kepariwisataan daerah dapat bersifat komprehensif, integratif dan sinergis dalam melakukan pengembangan kepariwisataan di Kabupaten/Kota. Namun sejak era otonomi daerah, pembangunan kepariwisataan mengalami perubahan.

Perubahan yang terjadi pada pembangunan dan pengembangan kepariwisataan cenderung negatif atau mengalami stagnasi. Euforia otonomi daerah dan ketidaksiapan daerah serta masih relatif rendahnya kemampuan sumber daya aparatur daerah menyebabkan terjadinya kondisi demikian. Namun hal tersebut tidak berlaku bagi daerah yang sudah "mapan" seperti Bali, tetapi tidak demikian dengan kebanyakan daerah lain yang memiliki potensi besar dalam kepariwisataan tapi belum mampu mengoptimalkan potensi tersebut.

A. Pengembangan Kepariwisata Di Jawa Barat

Propinsi Jawa Barat merupakan salah satu daerah tujuan wisata utama di Indonesia, yang memiliki beraneka ragam obyek dan daya tarik wisata. Berbagai macam objek wisata yang ada dikelompokkan kedalam jenis Wisata Alam, Wisata Budaya dan Wisata Minat Khusus.

Dilihat dari penyebarannya, objek-objek pariwisata itu tersebar pada setiap Daerah (Kabupaten/Kota) di Jawa Barat. Hal lain yang mendukung pariwisata Jawa Barat adalah letak geografisnya yang berdekatan dengan DKI Jakarta sebagai pintu gerbang utama wisatawan sehingga mempunyai peluang besar untuk menarik minat kunjungan wisatawan, baik mancanegara maupun nusantara. Dengan potensi dan keunggulan yang dimilikinya, Provinsi Jawa Barat menetapkan sektor pariwisata menjadi salah satu dari 6 *core business* yang diunggulkannya dalam upaya mencapai visi Jawa Barat, yaitu: " Dengan Iman dan Takwa, Jawa Barat sebagai Propinsi Termaju di Indonesia dan Mitra Terdepan Ibu Kota Negara 2010". Visi tersebut, menjadi arah dan pedoman bagi setiap tingkat pemerintahan di Jawa Barat dalam menetapkan visi Daerah termasuk Pemerintah Propinsi Jawa Barat. Adapun visi Propinsi Jawa Barat 2003 - 2008 adalah "Akselerasi Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Guna Mendukung Pencapaian Visi Jawa Barat 2010".

Sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya sejak diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, Pemerintah Propinsi Jawa Barat menetapkan berbagai kebijakan umum yang terkait dalam bidang kepariwisataan di Jawa Barat. Adapun berbagai kebijakan tersebut antara lain:

- Peraturan Daerah No. 2 tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat yang memuat rencana pengembangan delapan kawasan andalan sebagai pusat pengembangan pembangunan di Jawa Barat. Perda ini menjadi acuan bagi setiap Daerah dalam menyusun rencana pengembangan wilayah di Daerahnya, termasuk rencana pengembangan kepariwisataan.

- Peraturan Daerah No. 3 tahun 2003 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Propinsi Jawa Barat Tahun 2003 – 2007

Dalam pola dasar pembangunan Jawa Barat menetapkan bahwa pengembangan pariwisata mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Membangun dan menggali potensi pariwisata sehingga kegiatan pariwisata tersebut dapat digunakan sebagai salah satu andalan perekonomian.
2. Melestarikan, menata dan memelihara objek-objek yang tidak hanya berupa objek pemandangan alam, tetapi juga meliputi objek-objek kebudayaan, ilmu pengetahuan dan objek lainnya.
3. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan kepariwisataan melalui usaha penyuluhan dan pembinaan agar masyarakat sadar wisata sehingga dapat meningkatkan kegiatan dan kualitas pariwisata Jawa Barat .
4. Kegiatan kepariwisataan diarahkan untuk mendorong pembangunan daerah, sehingga pengembangan kegiatan pariwisata dapat merangsang pembangunan sektor-sektor lainnya.

Arah kebijakan pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan Jawa Barat merupakan urusan (kewenangan) Propinsi Jawa Barat yang operasionalisasinya dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Propinsi Jawa Barat.

Adapun visi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Propinsi Jawa Barat 2001 – 2010 adalah "Terwujudnya Jawa Barat sebagai Daerah Budaya dan Tujuan Wisata Andalan", dengan menetapkan misi:

- ♦ Pembinaan, pelestarian dan pengembangan asset budaya yang mendukung upaya pengembangan pariwisata Jawa Barat.
- ♦ Mengefektifkan kebudayaan sebagai asset daerah yang mendukung kepada pengembangan usaha jasa pariwisata.
- ♦ Mempromosikan kepariwisataan Jawa Barat.

- ♦ Meningkatkan sumber daya manusia kebudayaan dan kepariwisataan.
- ♦ Memuliakan nilai-nilai budaya yang terkandung dalam aspek jarahnitra dan tradisi Jawa Barat.

Untuk mencapai misi tersebut, Disbudpar Propinsi Jawa Barat menyusun program sebagai berikut:

1. Pengembangan produk wisata.
2. Pengembangan pemasaran.
3. Pengembangan SDM kualitatif.
4. Pembinaan, pelestarian, pengembangan & pemanfaatan kesenian.
5. Pembinaan, pemeliharaan, pengkajian.
6. Inventarisasi dan dokumentasi permuseuman dan kepurbakalan.
7. Pemeliharaan, pelestarian, pengembangan dan pemanfaatan nilai-nilai tradisional.
8. Inventarisasi dan dokumentasi nilai-nilai tradisional.

Upaya Disbudpar Propinsi Jawa Barat dalam mencapai program tersebut dengan menggunakan konsep 5 Si, yaitu Kreasi, Fasilitasi, Donasi, Publikasi/Promosi dan Apresiasi. Menurut data Disbudpar Jabar tahun 2004, pengembangan kepariwisataan masih menghadapi permasalahan sebagai berikut:

1. Rendahnya kualitas dan kompetensi SDM Kepariwisataa;
2. Infrastruktur yang kurang mendukung khususnya ke ODTW potensial;
3. Rendahnya minat investor terhadap pengembangan ODTW;
4. Belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi kepariwisataan;
5. Program pengembangan yang belum focus dan sinergi/integratif antara domain dan stakeholder kepariwisataan

Berikut gambaran potensi kepariwisataan Jawa Barat sampai dengan tahun 2004:

- ♦ Usaha Jasa Pariwisata
 - Biro Perjalanan: 108
 - Cabang Biro Perjalanan: 19
 - Agen Perjalanan: 64

♦ Hotel Bintang:	135
• Bintang 1:	21
• Bintang 2:	46
• Bintang 3:	40
• Bintang 4:	22
• Bintang 5:	6
♦ Hotel Melati:	938
♦ Restoran:	193
♦ Rumah Makan:	2.027
♦ Tenaga Kerja:	41.215
♦ Objek dan Daya Tarik Wisata:	339
• Wisata Alam:	207
• Wisata Budaya:	80
• Wisata Minat Khusus:	52

Adapun objek dan daya tarik wisata yang dijadikan unggulan oleh Propinsi Jawa Barat, adalah:

- Situ Patengan dan Gunung Tangkuban Perahu (Kabupaten Bandung)
- Taman Safari & Taman Bunga Nusantara (Kab. Bogor)
- Gunung Gede Pangarango (Kab. Bogor)
- Pantai Pelabuhan Ratu (Kab. Sukabumi)
- Pantai Pangandaran (Kab. Ciamis)

Berbagai dokumen kebijakan yang terkait dengan pembangunan dan pengembangan kepariwisataan Jawa Barat mengindikasikan bahwa pengembangan pariwisata di Jawa Barat diarahkan sebagai alat untuk meningkatkan ekonomi dan pertumbuhan wilayah. Dalam rencana program implementasinya telah didasarkan pada pengembangan pariwisata yang berwawasan lingkungan. Dengan demikian perkembangan pariwisata diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan kehidupan sosial budaya masyarakat dan sumber daya alam melalui proses interaksi dan adaptasi yang berimbang antara kehidupan sosial budaya dan lingkungan. Budaya dan

pariwisata Jawa Barat diarahkan pada bentuk dan nuansa yang kental dengan budaya Sunda, artinya segala bentuk pelayanan fisik atau non fisik bernuansa kesundaan dalam memperkuat citra budaya nasional yang ditunjukkan dengan: masyarakat yang silih asah, silih asih, silih asuh, serta terwujudnya Sapta Pesona Pariwisata Jawa Barat (aman, tertib, bersih, sejuk, indah dan ramah tamah).

Namun demikian, sampai saat ini, Jawa Barat belum menetapkan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA), sehingga perencanaan yang sudah baik tersebut "terancam" tidak berjalan efektif belum diimplementasikan secara operasional dalam bentuk peraturan. berimplikasi kepada penyusunan RIPPDA di Daerah. Walaupun sudah tersedia beberapa dokumen kebijakan yang terkait dengan pengembangan kepariwisataan, namun RIPPDA masih tetap dibutuhkan untuk menciptakan sistem pengembangan pariwisata secara terpadu di Jawa Barat.

B. Kebijakan Pengembangan Kepariwisata Di Kabupaten Ciamis

Kebijakan pengembangan kepariwisataan Kabupaten Ciamis mengacu kepada berbagai peraturan perundangan, baik pada tingkat Nasional, Regional (Propinsi Jawa Barat), maupun Lokal (Kabupaten Ciamis). Peraturan pada tingkat Nasional dan yang bersifat umum yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah di perbaharui dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perangkat peraturan turunan lainnya yang terkait, sedangkan perundangan yang bersifat khusus yaitu Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan. Selain itu, berbagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Lembaga Departemen dan Lembaga Non Departemen yang berhubungan dan terkait dengan bidang kepariwisataan.

Pada tingkat regional, kebijakan pengembangan kepariwisataan mengacu kepada berbagai Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat antara lain Perda No. 2 Tahun 2003 dan Perda No. 3 Tahun 2003. Selain itu

berbagai petunjuk pelaksanaan yang berupa keputusan Gubernur Jawa Barat dan petunjuk teknis berupa keputusan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Propinsi khususnya Dinas Kebudayaan dan Kepariwisataaan Propinsi Jawa Barat.

Sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengelola dan mengembangkan potensi daerahnya untuk kesejahteraan masyarakat. Berkaitan dengan itu, pada tingkat lokal, kebijakan pengembangan kepariwisataan mengacu kepada Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 17 Tahun 2004 tentang Rencana Stratejik Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun 2004 – 2009.

Berdasarkan potensi yang dimilikinya, pariwisata dijadikan sebagai sektor andalan Kabupaten Ciamis yang diharapkan mampu memacu kegiatan ekonomi, sehingga lapangan kerja, pendapatan masyarakat dan Daerah dapat semakin meningkat. Adapun rumusan visi Kabupaten Ciamis adalah *"Dengan Iman dan Taqwa Ciamis Terdepan Dalam Agribisnis dan Pariwisata di Priangan Tahun 2009"*. Pernyataan visi tersebut mengandung makna bahwa untuk mencapai cita cita masyarakat Kabupaten Ciamis dengan iman dan taqwa berupaya meningkatkan kesejahteraannya. Para penyelenggara negara, elit politik, cendekiawan dan pemuka masyarakat harus berusaha dan bekerja keras untuk mencapai visi tersebut, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian "terdepan" mengandung makna bahwa Kabupaten Ciamis merupakan andalan dan termaju dalam penyelenggaraan agribisnis dan pariwisata diantara Kabupaten dan Kota di wilayah Priangan. Pengertian "agribisnis" mengandung makna suatu paradigma yang lebih komprehensif terhadap pembangunan pertanian secara sistemik yang mengintegrasikan 5 sub sistem, meliputi: infrastruktur/sarana dan prasarana produksi pertanian, budaya pertanian, pengolahan hasil pertanian, pemasaran produk pertanian dan kebijakan pemerintah. Pertanian dalam arti luas meliputi tananam pangan dan hortikultura, perikanan, peternakan, perkebunan dan kehutanan.

Pengertian "pariwisata" mengandung makna segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusahaan obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait di bidang tersebut. Pengertian wilayah "priangan" meliputi Kabupaten Bandung, Kota Cimahi, Kota Bandung, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis dan Kota Banjar.

Untuk mewujudkan visi tersebut, maka misi yang diemban Pemerintah Kabupaten Ciamis adalah:

1. Menciptakan iklim investasi yang kondusif dalam agribisnis dan pariwisata.
2. Mengembangkan jiwa kewirausahaan aparatur pemerintah dan masyarakat
3. Mengembangkan jaringan kemitraan agribisnis dan pariwisata
4. Meningkatkan produksi dan kualitas hasil pertanian serta penyelenggaraan kepariwisataan yang berwawasan lingkungan.
5. Menyelenggarakan pemerintahan yang baik, meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang beriman dan bertaqwa, memafaatkan potensi sumber daya alam dan kelautan secara optimal dan lestari serta menegakkan supremasi hukum.

Mencermati rumusan visi dan misi yang telah ditetapkan tersebut, sudah sesuai dan tepat dengan potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Ciamis. Namun penetapan visi dan misi ini belumlah cukup tanpa diikuti dengan kebijakan-kebijakan lain yang secara khusus mengatur rencana pengembangan potensi pariwisata seperti RIPPDA.

Sampai saat ini, Kabupaten Ciamis belum merumuskan RIPPDA, sehingga pengelolaan potensi pariwisata belum terarah dan terencana secara baik. Objek wisata yang menjadi unggulan pun masih dikelola relatif sama dengan objek wisata lainnya, sehingga objek wisata unggulan tersebut kurang berkembang secara optimal. Objek wisata dimaksud adalah Pangandaran.

C. Kebijakan Pengelolaan Kawasan Pariwisata Pangandaran Kabupaten Ciamis

Kebijakan pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran, sebelum otonomi daerah tidak terlepas dari kebijakan pengembangan pariwisata yang dirumuskan oleh Pemerintah Pusat (Propinsi). Pada masa itu, hampir semua kebijakan dan bersifat pengaturan dirumuskan dan ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Barat. Kebijakan dimaksud, antara lain RIPPDA Propinsi Jawa Barat (yang habis masa berlakunya pada tahun 2002). Untuk kebijakan yang bersifat pengurusan/teknis operasional dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Ciamis.

Adapun kebijakan dimaksud dan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran adalah Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis No. 5 Tahun 1987 tentang Rencana Zone Obyek Wisata Pantai Pangandaran Kawasan Wisata Pantai Ciamis Selatan. Dalam perda ini, baru pada tahap penetapan kawasan (zone) / batas-batas objek wisata Pantai Pangandaran dan belum sampai pada tahap perencanaan pengelolaan kawasan tersebut. Kebijakan yang lebih komprehensif baru dikeluarkan sebelas tahun kemudian, yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis No. 6 Tahun 1998 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Pangandaran Sampai Dengan Tahun 2008. Namun demikian, kebijakan ini belum terintegrasi bila dihubungkan dengan pengembangan kepariwisataan sebagai sistem, karena kebijakan tersebut erat kaitannya dengan perencanaan pembangunan dalam suatu wilayah administratif yaitu Kecamatan Pangandaran. Sejak kebijakan itu ditetapkan sampai dengan saat ini belum ada kebijakan lain yang dikeluarkan dalam upaya mengelola kawasan wisata secara terintegrasi. Disamping itu, upaya pengelolaan kawasan tersebut terhalang dengan terbitnya kebijakan otonomi daerah.

Sejak era otonomi daerah, hampir semua energi pemerintahan, baik di Pusat maupun Daerah tersedot pada penyesuaian perubahan penyelenggaraan pemerintahan. Hal inipun berdampak kepada sektor pariwisata, demikian juga pada upaya pengelolaan kawasan wisata Pangandaran. Kondisi kemampuan sumber daya aparatur di Daerah yang belum "mapan" dan euphoria kewenangan yang luas menambah permasalahan yang dihadapi daerah.

Adapun kewenangan daerah Kabupaten Ciamis dalam bidang pariwisata termaktub dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Kewenangan Daerah

Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, Kabupaten Ciamis membentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kabupaten Ciamis. Hal ini didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 21 Tahun 2004 tentang Perangkat Daerah, bahwa Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis mempunyai tugas pokok "melaksanakan kewenangan daerah di bidang kebudayaan, kepariwisataan dan penyelenggaraan pameran, perfilman dan atau sejenisnya." Untuk menjalankan tugas pokok tersebut, Disbudpar Kabupaten Ciamis mempunyai fungsi yaitu:

1. Merumuskan kebijakan teknis pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pengelolaan kebudayaan, kepariwisataan dan pameran perfilman VCD/DVD, rekaman video dan sejenisnya.
2. Pelaksanaan fasilitasi pengelolaan kebudayaan, kepariwisataan dan pameran, perfilman, VCD/DVD, rekaman video dan sejenisnya.
3. Pelaksanaan perijinan dan pelayanan umum bidang kebudayaan kepariwisataan dan pameran, perfilman, VCD/DVD, rekaman video dan sejenisnya
4. Pembinaan terhadap UPTD dalam lingkungan tugasnya
5. Pelaksaaan tugas lain yang ditetapkan oleh Bupati.

Mengacu pada kewenangan daerah di bidang pariwisata dan memperhatikan fungsi yang harus dilaksanakan Disbudpar serta

karakteristik pariwisata yang bersifat multi dimensi dan multi sektor, penanganan/pengelolaan kawasan wisata tidak dapat dilakukan hanya oleh satu unit organisasi.

Pengelolaan kawasan wisata Pangandaran dilakukan hampir oleh semua perangkat daerah Kabupaten Ciamis yang didasarkan pada kewenangan dan ruang lingkup tugas Dinas/Lemtekda, termasuk Kecamatan dan Pemerintahan Desa. Keterlibatan berbagai perangkat daerah tersebut didasarkan atas potensi yang dimiliki kawasan Pangandaran dan sekitarnya. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam pengelolaan kawasan tersebut, mengingat dengan banyaknya pihak yang memiliki kepentingan, tingkat kompleksitas pengelolaan semakin tinggi.

Kompleksitas tersebut, bukan hanya dalam pengaturan hubungan antar perangkat daerah Kabupaten Ciamis, namun juga melibatkan instansi vertikal yaitu Perhutani. Disamping itu, masih ada pihak swasta (pengusaha) dan masyarakat yang berkepentingan dalam pengelolaan kawasan tersebut.

Berdasarkan kondisi pengelolaan kawasan saat ini, yang dimulai dari belum adanya kebijakan yang secara spesifik mengatur kawasan menunjukkan bahwa Kawasan wisata Pangandaran sebagai kawasan andalan pembangunan dan objek wisata unggulan Jawa Barat dan Kabupaten Ciamis belum diperlakukan khusus sebagaimana fungsinya. Oleh karena itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk dapat mengelola kawasan tersebut secara optimal adalah merumuskan model kelembagaan khusus sebagai pengelola kawasan wisata Pangandaran.

BAB IV

POTENSI SUMBER DAYA PARIWISATA DAN KOMPLEKSITAS PENGELOLAAN KAWASAN WISATA PANGANDARAN

A. Pendahuluan

Layak atau tidaknya pengembangan kelembagaan kawasan khusus bukan hanya sekedar dilihat dari bagaimana mengembangkan kawasan tersebut agar menjadi setara atau bahkan unggul dibandingkan dengan kawasan lainnya, melainkan juga dilihat dari potensi yang dimilikinya. Potensi yang dimaksud bisa dilihat dari berbagai aspek, antara lain aspek sumber daya alam dan aspek sumber daya manusia (penduduk). Secara lebih khusus, potensi tersebut semestinya dikaitkan dengan sektor unggulan yang akan dikembangkan di kawasan yang bersangkutan. Misalnya, suatu kawasan akan dikelola secara khusus dengan tujuan untuk pengembangan industri, maka potensi industri harus menjadi pertimbangan utama untuk menentukan kelayakan pengembangan kawasan tersebut. Demikian juga jika suatu kawasan akan dikembangkan dengan kelembagaan khusus dengan tujuan untuk pengembangan kepariwisataan, maka potensi pariwisata harus menjadi pertimbangan utama sebelum pembentukan kelembagaan khusus tersebut dilakukan. Selanjutnya dilihat juga potensi-potensi lainnya.

Berkaitan dengan pengembangan kawasan wisata Pangandaran, maka faktor utama yang harus dijadikan pertimbangan adalah potensi wisata di kawasan tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam berbagai dokumen resmi Pemerintah⁸ Daerah Kabupaten Ciarnis, bahwa pembangunan Kabupaten Ciarnis dibagi ke dalam 3 wilayah, yaitu wilayah utara, wilayah tengah, dan wilayah selatan. Kecamatan Pangandaran merupakan salah satu kecamatan yang ada di wilayah selatan. Dengan demikian, yang dimaksud dengan "Kawasan Wisata Pangandaran" dalam konteks ini adalah Kecamatan Pangandaran beserta kecamatan-kecamatan lain yang secara geografis mempunyai potensi objek wisata

potensial dan berdekatan dengan Kecamatan Pangandaran. Dengan memperhatikan peta pembagian wilayah pembangunan beserta potensi objek wisata yang ada di Kabupaten Ciamis, maka yang tepat dikatakan sebagai "Kawasan Wisata Pangandaran" tidak lain dari seluruh kecamatan yang ada di wilayah pembangunan selatan, yang meliputi: Kecamatan Pangandaran, Cijulang, Cimerak, Parigi, Cigugur, Sidamulih, dan Kalipucang.

Adapun potensi wisata yang dimiliki oleh kecamatan-kecamatan tersebut antara lain: Gua Donan dan Karang Nini (di Kecamatan Kalipucang); Rekreasi Sungai Citumang (di Kecamatan Parigi); Green Canyon (Rekreasi Sungai), Batu Hiu, dan Batu Karas (di Kecamatan Cijulang); Pantai Pangandaran, Lembah Putri, Karang Tirta, Palatar Agung, dan Karapyak (di Kecamatan Pangandaran); Keusik Luhur (di Kecamatan Cimerak).

Keberadaan objek wisata di wilayah pembangunan selatan (yang selanjutnya disebut kawasan wisata pangandaran), ternyata memberikan kontribusi yang cukup baik terhadap perekonomian kawasan tersebut khususnya dan Kabupaten Ciamis pada umumnya. Beberapa indikator kinerja ekonomi selama beberapa tahun terakhir yang dapat dijadikan daya dukung terhadap pengembangan "Kelembagaan Khusus Kawasan Wisata Pangandaran", dapat diuraikan sebagai berikut:

B. Potensi Daya Tarik Pariwisata Kawasan Pangandaran dan sekitarnya

Kabupaten Ciamis memiliki daya tarik wisata yang bervariasi seperti wisata alam seperti Kawasan wisata pantai Pangandaran di Kecamatan Pangandaran, Curug tujuh Cibolang, dan Cukang Taneuh di Kecamatan Cijulang; wisata budaya diantaranya Karangkamulyan di Kecamatan Cijeunjing, Situ Lengkong di Kecamatan Panjalu, dan masih banyak objek dan daya tarik lainnya. Dari kesemua itu, kawasan Pangandaran merupakan primadona pariwisata Kabupaten Ciamis.

Banyaknya objek wisata di Ciamis Selatan menambah daya tarik kawasan wisata sebagai tujuan wisata. Disamping itu kawasan Pangandaran juga berfungsi sebagai *point of distribution*, hal ini diperkuat dengan berkembangnya fasilitas akomodasi, restoran dan rumah makan, pasar wisata cenderamata, serta sarana wisata lainnya. Untuk mengoptimalkan potensi



tersebut, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata juga menyelenggarakan atraksi lain sebagai daya tarik pendukung seperti penyelenggaraan festival layang-layang, hajatan laut, dan nyiar lumar yang menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan.

Secara singkat berikut ini disampaikan beberapa objek wisata yang sudah berkembang di kawasan Pangandaran dan sekitarnya :

a. Pantai Pangandaran

Pantai ini merupakan destinasi unggulan Jawa Barat yang



memiliki daya tarik utama berupa keunikan pantai yaitu dapat melihat terbit dan

terbenamnya matahari. Selain itu juga seringnya kawasan ini dijadikan tempat penyelenggaraan event, sehingga menjadikan event ini sebagai daya tarik tersendiri. Aktivitas wisata yang dapat dilakukan di pantai ini

adalah *sightseeing*, berenang, berselancar, berlayar, berperahu, fotografi, makan-minum, berbelanja, bersepeda, memancing, dll. Fasilitas wisata yang tersedia memadai dengan berbagai pilihan harga dan kualitas pelayanan.

b. Taman Wisata Alam dan Cagar Alam Pananjung



Merupakan Kawasan konservasi yang terletak di Kecamatan pangandaran. Daya tarik utama yaitu hutan, pantai, flora dan fauna yang langka dan dilindungi serta penangkaran, selain itu juga terdapat taman laut, sungai dan panorama alam yang dijadikan daya tarik pendukung. Aktivitas yang dapat dilakukan antara lain tracking, hiking, penelitian flora dan fauna, menelusuri goa, bermain ditepi pantai, berperahu, berenang, menyelam, berlayar, berjemur matahari, menikmati panorama, ziarah, dan jalan jalan, sementara aktivitas pendukung lainnya yaitu fotografi, piknik, dan bersunyi-sunyi.

c. Karang Nini



Objek wisata ini merupakan objek wisata pantai, yang menonjolkan aktivitas wisata di sepanjang pantai. Sepanjang jalan akses menuju lokasi, dapat dinikmati kesejukan hutan jati dengan panorama alamnya.

Di pantai ini terhampar batu-batu karang, dimana salah satunya berbentuk

menyerupai seorang nenek sehingga tempat ini disebut karang nini dan juga terdapat air terjun.

Di pantai ini aktivitas yang dapat dilakukan adalah *sightseeing*, fotografi, piknik, berkemah, *tracking*.

d. Lembah Putri

Merupakan area wisata yang terletak ditepi pantai yang dikembangkan menjadi agro wisata dengan daya tarik utama yaitu lembah dan pemandangan panorama pantai dari ketinggian, sementara daya tarik



pendukungnya adalah pepohonan yang rindang, miniatur tembok Cina. Aktivitas yang dapat dilakukan adalah *sightseeing*, fotografi, piknik.

e. Batu Hiu

Batu Hiu merupakan atraksi wisata yang berbasis alam dengan daya tarik utama yaitu pantai, konservasi penyu, dan panorama sebagai daya tarik utama, terdapat juga hutan yang menjadi daya tarik pendukung. Aktivitas yang dapat dilakukan pengunjung antara lain *sightseeing*, piknik, fotografi, dan menikmati panorama sebagai aktivitas utama, sedangkan aktivitas pendukungnya berupa jalan-jalan dan sebagai tempat penelitian flora dan fauna.

f. *Green Canyon* atau Cukang Taneuh

Merupakan kawasan yang memiliki keunikan berupa aliran sungai dengan tebing yang tinggi di sisi kanan – kiri sungai dan terowongan alam. Untuk mencapai lokasi ini harus melakukan perjalanan menyusuri sungai dengan menggunakan perahu, dan daya tarik lain berupa panorama lembah dan pepohonan besar yang terdapat di

sepanjang sungai. Aktivitas yang dapat dilakukan adalah berenang dan menikmati pemandangan.

g. Batu Karas

Merupakan wisata pantai yang menawarkan keindahan panorama hamparan batu-batu karang yang indah. Aktivitas yang dapat dilakukan berupa sightseeing, fotografi, bersunyi-sunyi, piknik, dan berbelanja.

h. Dan masih banyak objek wisata lainnya

Disamping potensi di atas, berikut dipaparkan beberapa tantangan terhadap pemanfaatan potensi dan daya tarik (sumberdaya) Pariwisata Kawasan Pangandaran, antara lain :

- Tantangan pemanfaatan larang publik sebagai salahsatu aset produk pariwisata, seperti pantai.

Saat ini pantai telah dipenuhi oleh pedagang dan belum ada kesanggupan untuk dapat diatur. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tidak dapat mengatasi permasalahan ini sendiri, mengingat hal ini merupakan kewenangan Kantor Satpol PP dan Kecamatan Pangandaran. Namun yang pasti hal ini tentunya akan melemahkan daya tarik pantai sebagai salah satu atribut atraksi unggulan kawasan Pangandaran.

- Tantangan dalam pengembangan kawasan wisata Pangandaran yang relatif homogen, untuk kepentingan aktivitas rekreatif, dan terbatasnya pilihan aktivitas wisatawan yang lebih intensif berinteraksi dengan sumberdaya secara berkualitas.

Pengembangan *mass tourism* memang memberikan gambaran jumlah kunjungan yang lebih besar, namun model pengembangan yang homogen kurang memberikan alternative pilihan aktivitas kepada wisatawan. Pengembangan keragaman pilihan aktivitas yang menjadi ciri kawasan wisata terhambat.

- Tantangan terhadap perencanaan dan pengembangan produk wisata untuk lebih mengarah pada pemenuhan kebutuhan *new tourist*, disamping mengandalkan keunggulan komparatif yang dimiliki. Pengembangan atribut ini membutuhkan kreativitas pelaku usaha dalam memanfaatkan dan mengemas unsur *soft-system* sumberdaya menjadi suatu aktivitas yang menarik. Saat ini pilihan aktivitas wisatawan masih didominasi oleh aktivitas wisata alam yang bersifat umum dan polos kurang dikemas secara menarik dan professional.
- Tantangan terhadap pemanfaatan aset pariwisata Pangandaran (potensi hayati dan nirhayati) untuk dapat dikembangkan secara berkelanjutan, melalui perwujudan pelestarian fungsi-fungsi ekologi secara alami
Aktivitas wisata yang bersifat *learning* masih kurang berkembang. Faktor pengemasan paket wisata dan keterbatasan SDM merupakan salah satu penyebab terhambatnya proses kreatif ini.
- Tantangan dalam menciptakan aktivitas kepariwisataan yang positif dengan membawa manfaat bagi masyarakat dan pengembangan sosial budaya, dengan memberikan peran serta nyata pada masyarakat dalam setiap tahapan pembangunan kepariwisataan

C. Peran Sektor-Sektor Yang Berhubungan Dengan Kepariwisataan Cukup Besar

Kriteria pertama untuk menentukan layak atau tidaknya suatu kawasan dikelola secara "madiri" dengan kelembagaan khusus adalah kontribusi sektor dominan yang akan dikembangkan tersebut terhadap perekonomian secara keseluruhan. Dalam konteks ini, karena pengembangan "Kawasan Wisata Pangandaran" ditujukan untuk mengoptimalkan dan memacu pertumbuhan sektor pariwisata, maka yang harus dilihat pertama kali adalah peran sektor-sektor yang berhubungan dengan kepariwisataan berdasarkan kondisi existing.

Berdasarkan data pada tabel 4.1, dapat dilihat bahwa peran sektor-sektor yang berhubungan dengan kepariwisataan cukup dominan terhadap perekonomian Wilayah Pembangunan Selatan Kabupaten Ciamis. Kontribusinya dalam pembentukan PDRB Wilayah Selatan selama 3 tahun pengamatan atas dasar harga konstan menunjukkan bahwa kontribusi sektor-sektor yang berhubungan dengan kepariwisataan memberikan kontribusi sebesar 26,18% (Tahun 2001); 28,47% (Tahun 2002); dan 28,98% (Tahun 2003). Hal ini menunjukkan bahwa perekonomian Wilayah Pembangunan Selatan Kabupaten Ciamis untuk periode tersebut, bahkan ke depan didukung oleh Sektor Kepariwisataan disamping tentu saja Sektor Pertanian yang menjadi kontributor utama.

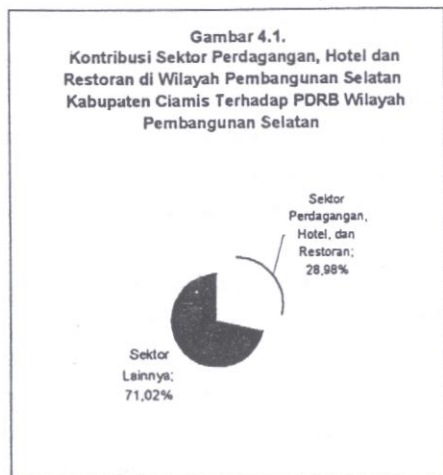
Dari gambaran kondisi tersebut, diketahui bahwa perekonomian Wilayah Selatan Kabupaten Ciamis untuk masa mendatang nampaknya masih akan didominasi oleh Sektor Pertanian dan Sektor Kepariwisataan. Sektor pertanian, meskipun masih punya kontribusi cukup besar, namun perannya akan makin menurun sejalan dengan perkembangan perekonomian global yang mengarah peningkatan peran industri dan jasa, termasuk jasa kepariwisataan. Sementara sektor pertanian terkendala pada kondisi lahan yang makin berkurang dan tingkat responsibilitas yang rendah terhadap permintaan.

Tabel 4.1.

Kontribusi Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan Terhadap PDRB Wilayah Selatan

Tahun	Nilai Sektor Perdag, Hotel & Restoran (Juta Rupiah)	Nilai PDRB Wilayah Selatan (Juta Rupiah)	Kontribusi (%)
2001	91.104,185	347.970,880	26,1816
2002	102.732,003	360.782,026	28,4748
2003	108.689,132	375.107,518	28,9755

Sumber: PDRB Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Ciamis, 2001-2003, diolah



Bukan hanya kontribusi terhadap perekonomian Wilayah Pembangunan Selatan, Sektor Kepariwisata di "Kawasan Wisata Pangandaran" memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian Kabupaten Ciamis pada umumnya, hal ini dibuktikan dengan besarnya kontribusi

Sektor Pariwisata di Wilayah Selatan terhadap Nilai Tambah Sektor Pariwisata di Kabupaten Ciamis, sebagaimana nampak pada tabel berikut:

Tabel 4.2.

Kontribusi Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan Terhadap Sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran di Kabupaten Ciamis

Tahun	Nilai Kawasan Wisata Pangandaran (Juta Rupiah)	Nilai Kabupaten Ciamis (Juta Rupiah)	Kontribusi (%)
2001	91.104,185	407.497,605	22,35
2002	102.732,003	446.464,400	23,01
2003	108.689,132	475.605,980	22,85

Sumber: PDRB Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Ciamis, 2001-2003, diolah

Sebagaimana nampak pada tabel di atas, dari 407,5 milyar rupiah nilai tambah Sector, Perdagangan, Hotel dan Restoran pada Tahun 2001, sebesar 22,35% berasal dari "Kawasan Wisata Pangandaran". Dari 446,46 milyar rupiah nilai tambah Sector, Perdagangan, Hotel dan Restoran pada Tahun 2002, sebesar 23,01% berasal dari "Kawasan

Wisata Pangandaran". Dan dari 475,61 milyar rupiah nilai tambah Sector, Perdagangan, Hotel dan Restoran pada Tahun 2003, sebesar 22,85% berasal dari "Kawasan Wisata Pangandaran".

Memperhatikan kondisi tersebut, nampak cukup beralasan jika "Kawasan Wisata Pangandaran" yang selama ini meliputi kecamatan-kecamatan yang ada di Wilayah Pembangunan-Selatan Kabupaten Ciamis dikelola secara tersendiri dengan dibentuk kelembagaan khusus.

D. Pertumbuhan Ekonomi Yang Stabil

Kriteria kedua untuk melihat layak tidaknya suatu kawasan dikembangkan secara khusus adalah daya dukung laju pertumbuhan ekonominya potensial. Dalam hal ini, laju pertumbuhan ekonomi "Kawasan Wisata Pangandaran" yang meliputi seluruh kecamatan di Wilayah Pembangunan Selatan nampak lebih unggul dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Ciamis secara keseluruhan, sebagaimana nampak pada tabel berikut:

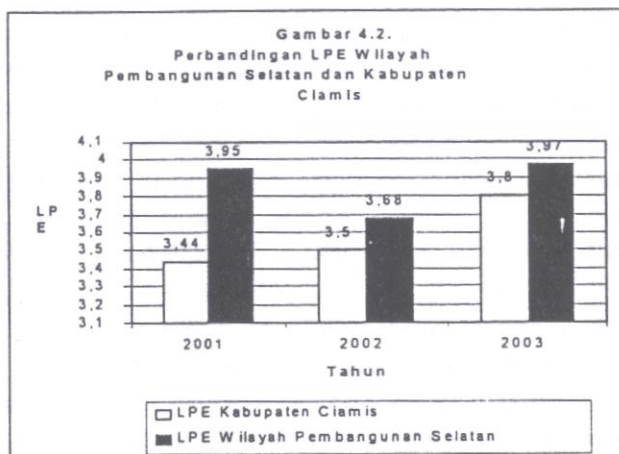
Tabel 4.3.

Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Ciamis dan Wilayah Pembangunan Selatan Tahun 2001 – 2003 Atas Dasar Harga Konstan 1993

Tahun	LPE Kabupaten Ciamis	LPE Wilayah Pembangunan Selatan
2001	3,44	3,95
2002	3,50	3,68
2003	3,80	3,97

Sumber: PDRB Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Ciamis, 2001-2003, diolah

Data pada tabel 4.3 dapat dijelaskan, bahwa berdasarkan harga konstan, Sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan Kabupaten Ciamis mengalami pertumbuhan yang positif selama tiga tahun pengamatan. Pada Tahun 2001 tumbuh 3,95%, Tahun 2002 tumbuh 3,68% dan Tahun 2003 tumbuh 3,97%.



Laju pertumbuhan tersebut nampak lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan Kabupaten Ciamis secara keseluruhan. Hal ini berarti bahwa perkembangan perekonomian Wilayah Pembangunan Selatan berada di atas rata-rata wilayah lainnya. Unggulnya Wilayah Pembangunan Selatan tersebut antara lain didukung oleh pertumbuhan sector-sector yang terkait dengan kepariwisataan sebagaimana terlihat pada tabel 4.4 berikut:

Tabel 4.4.

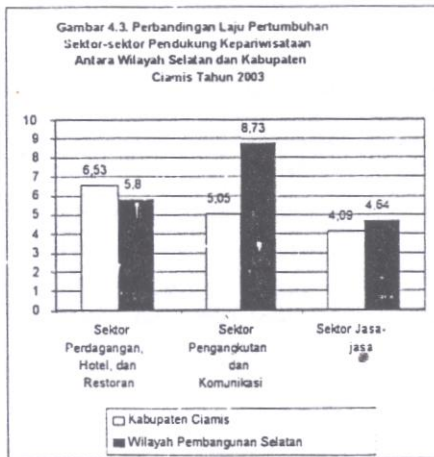
Laju Pertumbuhan Sektor-Sektor Pendukung Utama Terhadap Sektor Pariwisata di Kabupaten Ciamis dan Wilayah Pembangunan Selatan Tahun 2003 Menurut Harga Konstan 1993

Sektor	Kabupaten Ciamis	Wilayah Pembangunan Selatan
1. Sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran	6,53	5,80
2. Sektor Pengangkutan dan Komunikasi	5,05	8,73
3. Sektor Jasa-jasa	4,09	4,64

Sumber: PDRB Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Ciamis, 2001-2003, diolah

Secara spesifik, laju pertumbuhan sector-sector pendukung terhadap kepariwisataan di Wilayah Pembangunan Selatan, juga nampaknya lebih potensial dibandingkan dengan Kabupaten Ciamis secara keseluruhan. Pada Tahun 2003, meskipun Sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan tumbuh dibawah rata-rata Kabupaten Ciamis, namun sektor pendukung lainnya jauh diatas rata-rata Kabupaten Ciamis. Sektor Pengangkutan dan komunikasi mampu tumbuh 8,73% sementara rata-rata Kabupaten Ciamis hanya 5,05%. Demikian juga Sektor Jasa mampu tumbuh 4,64% sedangkan rata-rata Kabupaten Ciamis hanya 4,09%.

Rendahnya pertumbuhan Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Wilayah Pembangunan Selatan sebenarnya tidak melemahkan daya dukung terhadap pengembangan kelembagaan Kawasan Kusus Wisata Pangandaran, karena secara relatif kontribusi sektor ini tetap besar dibandingkan dengan sektor lain dan daerah lainnya.



Kondisi

pertumbuhan sector-sector pendukung kepariwisataan di "Kawasan Wisata Pangandaran" atau yang selama ini disebut sebagai Wilayah Pembangunan Selatan, membuktikan bahwa potensi kawasan ini cukup besar dan sangat layak untuk dikembangkan dengan pola pengembangan kawasan

khsus yang dikelola oleh satu bentuk kelembagaan formal yang lebih independen.

E. Potensi Prasarana Wisata (Perhotelan) dan Daya Serap Terhadap Tenaga Kerja

Kriteria selanjutnya untuk menentukan kelayakan suatu kawasan dikembangkan dan dikelola oleh suatu kelembagaan khusus adalah potensi sarana dan prasarana yang mendukung sector unggulan yang akan dikembangkan tersebut. Dalam hal pengembangan "Kawasan Wisata Pangandaran", maka salah satu potensi sarana dan prasarana yang perlu dipertimbangkan adalah kondisi dan potensi perhotelan.

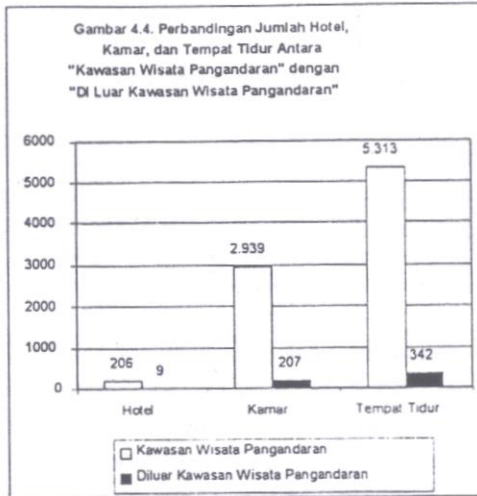
Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS Kabupaten Ciamis, sebagian besar hotel yang ada di Kabupaten Ciamis berlokasi di Wilayah Pembangunan Selatan (Kawasan Wisata Pangandaran). Hal ini menunjukkan bahwa dilihat dari kondisi saat ini, prasarana pendukung pengembangan pariwisata relative lebih unggul dibandingkan dengan di kawasan lainnya, sebagaimana nampak pada tabel berikut:

Tabel 4.5.

Jumlah Hotel, Kamar, dan Tempat Tidur di Kawasan Wisata Pangandaran dan di Kabupaten Ciamis Tahun 2003

Item	Kabupaten Ciamis	Kawasan Wisata Pangandaran	% Kawasan Wisata Pangandaran
Hotel	215	206	95,81
Kamar	3.146	2.939	93,42
Tempat Tidur	5.655	5.313	93,95

Sumber: Ciamis dalam Angka Tahun 2003, diolah



Sebagaimana nampak pada tabel di atas, 95,81% hotel yang ada di Kabupaten Ciamis berlokasi di "Kawasan Wisata Pangandaran". Sebanyak 93,42% kamar tamu dan 93,95% tempat tidur yang ada di Kabupaten Ciamis berada di Kawasan

Wisata Pangandaran.

Jika dikaji lebih lanjut, dampak keberadaan sarana dan prasarana wisata seperti perhotelan ini adalah terhadap penyerapan tenaga kerja dan kunjungan wisatawan yang lebih lanjut berdampak terhadap kontribusi Sub Sektor Perhotelan ini terhadap perekonomian Kawasan Wisata Pangandaran khususnya dan Kabupaten Ciamis pada umumnya.

Sebagaimana nampak pada Tabel 4.6, 2.939 buah kamar yang ada di hotel-hotel di Kawasan Wisata Pangandaran mampu menyerap 893 orang tenaga kerja, atau rasio tenaga kerja terhadap kamar sebesar 30%. Dengan demikian, jika pengelolaan "Kawasan Wisata Pangandaran" secara khusus mampu mendatangkan investasi sebesar dua kali lipat maka jumlah tenaga kerja yang akan terserap minimal 2 kali lipat juga yaitu menjadi sebanyak 1.786 orang. Jika investasi meningkat menjadi 3 kali lipat maka jumlah tenaga kerja yang akan terserap menjadi 2.679 orang. Daya serap yang relatif tinggi dibandingkan dengan sektor lainnya.

Tabel 4.6.

Rasio Tenaga Kerja Terhadap Jumlah Kamar di Kawasan Wisata Pangandaran Tahun 2003

Item	Jumlah & Rasio
Kamar	2.939
Tenaga Kerja	893
Rasio Tenaga Kerja <i>Terhadap</i> Kamar	0,30

Sumber: Ciamis dalam Angka Tahun 2003, diolah

Atas dasar data yang tertera pada tabel di atas, maka sebagai ilustrasi kasar, jika pada Tahun 2003 jumlah pencari kerja yang belum sempat ditempatkan di Kabupaten Ciamis sebanyak 2.255 orang berdasarkan data Badan Pusat Statistik, maka dengan melipatgandakan investasi sektor pariwisata, khususnya perhotelan di Kawasan Wisata Pangandaran sebanyak 3,5 (tiga setengah) kali lipat saja, maka pengangguran di Kabupaten Ciamis tidak akan ada lagi.

F. Potensi Yang Belum Teroptimalkan

Meskipun pada masa yang akan datang, diharapkan investasi pada Sektor Kepariwisata di Kawasan Wisata Pangandaran ini meningkat, namun tidak berarti investasi yang ada saat ini sudah teroptimalkan. Data menunjukkan bahwa jumlah kamar yang ada di kawasan ini pada setiap tahunnya belum termanfaatkan secara penuh, sebagaimana data pada tabel berikut:

Tabel 4.7.

Rasio Pengunjung Terhadap Jumlah Kamar di Kawasan Wisata Pangandaran Tahun 2003

item	Jumlah & Rasio
Kamar	2.939
Kunjungan Tamu (Rata-rata perhari x 360 hari)	238.680
Rasio Kunjungan Tamu <i>Terhadap</i> Kamar	81,21

Sumber: Ciamis dalam Angka Tahun 2003, diolah

Berdasarkan data pada Tabel 4.6, jumlah kunjungan tamu setiap tahun pada seluruh hotel yang ada di Kawasan Wisata Pangandaran adalah sebanyak 238.680 kunjungan, atau rata-rata per tahun setiap kamar hanya terisi selama 81,21 kunjungan. Angka yang tergolong rendah. Artinya, bahwa kondisi hotel atau kamar yang ada sekarang belum termanfaatkan dengan optimal, yaitu baru lebih kurang 22,56%. Rendahnya angka ini memberikan sinyal kepada Pemerintah Daerah akan perlunya optimalisasi prasarana yang ada sebelum dilakukan investasi baru pada sub sektor perhotelan ini. Salah satu upaya optimalisasi ini adalah dengan pengelolaan secara lebih profesional terhadap kawasan ini melalui kelembagaan yang lebih otonom dalam melakukan berbagai kebijakan teknis dan operasional.

Kurang teroptimalkannya potensi yang ada juga dapat dilihat dari kontribusi rata-rata pekerja terhadap nilai tambah sektor yang bersangkutan, dan kontribusi setiap pengunjung terhadap nilai tambah sektor tersebut. Kontribusi tenaga kerja yang dapat dilihat dari rasio nilai tambah terhadap jumlah tenaga kerja memberikan gambaran terhadap produktivitas tenaga kerja itu sendiri. Sedangkan rasio nilai tambah terhadap pengunjung memberikan gambaran berapa uang yang dibelanjakan oleh setiap pengunjung pada saat mereka berwisata. Hasil perhitungan mengenai kedua indikator ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.8.

Rasio Nilai Tambah Sub Sektor Perhotelan Terhadap Jumlah Tenaga Kerja dan Pengunjung Tahun 2003

Item	Jumlah & Rasio
Tenaga Kerja Sub Sektor Perhotelan	893
Kunjungan Tamu (Rata-rata perhari x 360 hari)	238.680
Nilai Tambah Sub Sektor Perhotelan (Rupiah)	10.917.364.000,00
Rasio Nilai Tambah Terhadap Tenaga Kerja (Rp/Orang)	12.225.491,60
Rasio Nilai Tambah Terhadap Kunjungan Tamu (Rp/Orang)	45.740,59

Sumber: Ciamis dalam Angka Tahun 2003, diolah

Sebagaimana nampak pada tabel 4.8, nilai tambah Sub Sektor Perhotelan pada Tahun 2003 sebesar 10,92 milyar rupiah, suatu angka yang relative besar jika dibandingkan dengan sub sector lainnya, namun relative kecil jika dibandingkan dengan potensi yang dimiliki. Jika dibagi dengan jumlah tenaga kerja yang bekerja pada sub sector ini, maka didapatkan rasio sebesar 12,22 juta rupiah. Ini artinya bahwa setiap pekerja yang bekerja pada Sub Sektor Perhotelan pada Tahun 2003 hanya mampu memberikan sumbangan terhadap PDRB sebesar 12,22 juta rupiah, atau 1 juta per bulan, suatu angka yang relative kecil. Hal ini menunjukkan bahwa prasarana yang ada belum termanfaatkan dengan optimal.

Kemudian, rasio nilai tambah terhadap jumlah kunjungan pada tahun 2003 sebesar Rp. 45.740,59. Hal ini berarti bahwa setiap kali kunjungan seorang wisatawan hanya memberikan kontribusi terhadap PDRB sebesar Rp. 45.740,59. Atau rata-rata per orang wisatawan pada setiap hari hanya mengeluarkan uang sebesar Rp. 45.740,59. Suatu nilai yang sangat kecil. Sekali lagi hal ini menunjukkan bahwa sarana dan prasarana yang ada saat ini belum termanfaatkan secara optimal.

G. Kondisi Pengelolaan Kawasan Wisata Pangandaran

Dalam pembangunan sektor pariwisata, keberadaan dan partisipasi bersama stakeholders terkait kepariwisataan merupakan salah satu faktor penting yang turut mempengaruhi keberhasilan suatu destinasi, dalam hal ini Kawasan Wisata Pangandaran. Stakeholders dimaksud antara lain SKPD Kabupaten Ciamis, BUMN/BUMD, usaha jasa pariwisata, dan organisasi – organisasi lain yang mempunyai keterkaitan langsung maupun tidak langsung dengan penyelenggaraan kepariwisataan kawasan Pangandaran. Pemanfaatan potensi dan kualitas destinasi wisata Kabupaten Ciamis termasuk pengembangannya amat dipengaruhi oleh bentuk campur tangan dan kreativitas lembaga-lembaga tersebut. Mengingat, pada hakekatnya tujuan dasar pentingnya antar stakeholders di kawasan wisata Pangandaran adalah :

- Integrasi internal, yaitu memantapkan kelembagaan dan proses pengelolaan kawasan wisata Pangandaran.
 - Adaptasi eksternal, yaitu menempatkan dan memantapkan kualitas kawasan Pangandaran sebagai destinasi tujuan wisata.
- Dalam konteks pengembangan destinasi, tujuan integrasi internal merupakan bagian dalam mewujudkan adaptasi eksternal.

Adapun stakeholders yang memiliki kepentingan di kawasan Pangandaran dan juga memiliki peran penting dalam pengembangan pariwisata antara lain :

1. Instansi terkait

- Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
- Badan Perencanaan Daerah
- Dinas Perindustrian dan Perdagangan
- Dinas Kelautan dan Perikanan
- Dinas Perhubungan
- Dinas Kimprasda
- Dinas Nakersostrans
- Dinas Pertambangan, Energi, dan LH
- Dinas Kehutanan
- Kantor Pelayanan Kebersihan dan Pertamanan
- Kantor Satpol PP
- Kecamatan Pangandaran
- BKSDA
- Balawista
- Lembaga lain terkait

2. Pelaku usaha, asosiasi terkait, dan masyarakat

- Pelaku perhotelan dan PHRI
- Pelaku Biro Perjalanan Wisata dan ASITA
- Pelaku guide dan Himpunan Pramuwisata Indonesia
- LSM dan lembaga masyarakat di kawasan
- Paguyuban-paguyuban (misal : PKL, tukang becak, dll)

- Pelaku atau Lembaga lainnya yang terkait.

Di dalam konstelasi dan kepentingan stakeholders yang beragama yang tercermin dari banyaknya pihak yang terkait, secara operasional pengelolaan kawasan wisata Pangandaran dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata melalui UPTD Ciamis Selatan dengan kewenangan yang terbatas.

H. Faktor Yang Mempengaruhi Pengelolaan Kawasan Wisata Pangandaran

Pariwisata merupakan suatu industri yang sangat kompleks, yang didalamnya terkandung berbagai kepentingan dan pihak yang terlibat. Setiap pihak yang terlibat, baik secara individu maupun lembaga formal dan tidak formal, memberikan kontribusi dan warna pengorganisasian kepariwisataan di kawasan wisata Pangandaran. Dalam situasi seperti ini, maka terdapat kebutuhan pengaturan kewenangan dan koordinasi antara pemerintah daerah (melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata) dengan pelaku usaha pariwisata, masyarakat, dan lembaga terkait.

Salah satu penyebab kemandekan pengembangan atau bahkan kegagalan pembangunan pariwisata destinasi disebabkan oleh kurangnya keterpaduan / keselarasan tindakan antar pelaku ini untuk menjalankan koordinasi dalam rangka menyelaraskan tindakan. Apalagi hakekat produk wisata destinasi adalah keselarasan pengelolaan barang publik – barang campuran – dan barang privat.

Kemitraan antar stakeholders ini tidak hanya dibatasi pada investasi dalam pengembangan fisik sarana saja, tetapi juga mencakup pengembangan dengan lembaga pendanaan (bank), lembaga kajian dan penelitian, program bersama, maupun pengelolaan aset pemerintah dan swasta sebagai objek dan daya tarik wisata.

Keterbatasan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (UPTD Ciamis Selatan) seyogyanya dapat ditutup oleh tugas pokok dan fungsi yang

dimiliki instansi lain serta dilengkapi oleh kelebihan yang dimiliki pelaku swasta. Begitu pula sebaliknya, seringkali pelaku usaha terkait membutuhkan regulasi dan fasilitasi yang dikeluarkan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.

Hal lain yang juga amat perlu diperhatikan adalah, inisiatif kerjasama pemerintah daerah Kabupaten Ciamis dengan pelaku usaha pariwisata dan asosiasi terkait ini tidak hanya berarti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata saja, tetapi juga membutuhkan dukungan SKPD lainnya. Mengingat sektor pariwisata merupakan sektor yang terkait / tidak dapat berdiri sendiri. Pembangunan pariwisata membutuhkan kesiapan kebijakan, prasarana dan sarana fisik, perhubungan, dan penanganan masalah-masalah yang kewenangannya berada pada tanggung jawab SKPD lainnya. Dengan demikian program dan kegiatan yang dilakukan Instansi / Dinas lain perlu secara lebih eksplisit dikaitkan dengan kepentingan pariwisata, misalnya :

- dalam menangani ketertiban PKL di kawasan pantai Pangandaran, kewenangan ini ada pada Kantor Satpol PP;
- dalam menangani ketertiban dan pengaturan bus wisata dan tukang becak di kawasan pantai Pangandaran, kewenangan ini ada pada Dinas Perhubungan;
- dalam menangani kebutuhan dan kepentingan nelayan di kawasan pantai Pangandaran, kewenangan ini ada pada Dinas Kelautan dan Perikanan dan Dinas Kimprasda;
- dalam menangani standar sanitasi dan higiene restoran, rumah makan, dan kios makan minum, kewenangan ini ada pada Dinas Kesehatan;
- dalam menangani masalah pengelolaan limbah akomodasi, restoran, rumah makan, dan kios makan minum, kewenangan ini ada pada Dinas Pertambangan, Energi, dan LH;
- dalam menangani masalah ketenagakerjaan, kewenangan ini ada pada Dinas Nakersostrans;
- dan masih banyak kepentingan dan permasalahan lain yang sifatnya lintas sektoral.

Oleh sebab itu, pemahaman peran dan fungsi masing-masing maupun secara bersama akan sangat membantu kelancaran proses pengelolaan dan pembangunan kawasan Pangandaran serta dapat meningkatkan kinerja kepariwisataan pada posisi yang lebih dinamis.

Berikut ini diidentifikasi beberapa aspirasi stakeholders di kawasan Pangandaran antara lain :

- Perlunya meningkatkan komunikasi dan koordinasi bersama secara lebih intensif untuk dapat lebih menyelaraskan pembangunan kepariwisataan di kawasan Pangandaran.
- Perlunya meningkatkan tindakan bersama dalam menangani dan mengatasi permasalahan sosial, keamanan, dan ketertiban yang terjadi.
- Kebutuhan akan sediaan kebijakan kepariwisataan yang mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi pelaku pariwisata
- Perlu adanya program dan kegiatan pengembangan SDM yang sesuai dengan stakeholders untuk dapat meningkatkan kualitas produk dan pelayanan kepada wisatawan
- Perlu adanya kesepakatan pengembangan identitas dan citra pariwisata kawasan wisata Pangandaran sebagai destinasi tujuan wisata
- Perlunya peningkatan partisipasi pelaku usaha pariwisata dan asosiasi terkait secara lebih luas untuk meningkatkan kapasitas dan kesempatan pengembangan objek dan daya tarik wisata, aktivitas wisata, serta pengembangan paket wisata
- Perlunya pengembangan kegiatan promosi bersama secara efektif untuk lebih meningkatkan penjualan dan kunjungan wisatawan.

Tanpa mengurangi penghargaan atas segala upaya yang telah dilakukan untuk merealisasikan sasaran pengembangan pariwisata Pangandaran, ternyata masih banyak permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan kawasan wisata Pangandaran. Faktor dan permasalahan

yang dihadapi dalam mewujudkan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran yang berdaya saing tersebut antara lain :

1. Kebijakan.

Kebijakan merupakan fondasi bagi perwujudan pengelolaan baru kawasan wisata Pangandaran. Kebijakan memberikan dasar dan ruang gerak kelembagaan yang akan diwujudkan.

Hingga saat ini kebijakan yang bersifat terpadu untuk pengembangan kawasan wisata Pangandaran belum tersedia.

Permasalahan yang terjadi menjadi lebih rumit dengan belum direvisinya RIPPDA Kabupaten Ciamis dan Rencana Kawasan Wisata Pangandaran yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan permasalahan yang ada. Sehingga dukungan kebijakan terhadap pengelolaan kawasan Pangandaran menjadi amat terbatas.

2. Komitmen.

Adanya komitmen dan konsistensi pemerintah dalam mewujudkan perubahan paradigma pengelolaan kawasan wisata.

Keinginan kuat pemerintah daerah untuk menjadikan Pangandaran sebagai kawasan wisata unggulan di Kabupaten Ciamis dan Jawa Barat masih kurang diimbangi dengan upaya nyata untuk mewujudkan hal tersebut.

Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, pelaksanaan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran masih terbatas sebatas pengurusan hal-hal yang bersifat teknis dan retribusi, dan belum menyentuh pada pengelolaan kawasan secara sungguh-sungguh dan terpadu. Hal-hal yang semestinya menjadi perhatian utama seperti penataan wilayah pengembangan, pengendalian usaha, dan pelayanan prima kepada wisatawan seakan kurang diperhatikan. Sehingga, seringkali terjadi pengembangan yang terkesan kurang terkendali, yang memberikan

implikasi kepada kurang teraturnya aktivitas yang dilakukan stakeholders, terutama dalam melakukan aktivitas ekonomi yang terkait dengan kegiatan pariwisata.

3. Kelembagaan.

Menggambarkan kewenangan, lembaga, dan unsur-unsur kelembagaan yang dibutuhkan untuk melaksanakan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran.

Bentuk pengelolaan kawasan Pangandaran dengan kewenangan yang memadai belum tersedia. Hal ini tentunya menyulitkan UPTD Ciamis Selatan untuk menangani pengelolaan kawasan Pangandaran dengan baik. Kewenangan yang dimiliki UPTD Ciamis selatan untuk melakukan koordinasi dengan stakeholders terkait, terutama SKPD terkait tidak mencukupi. Sehingga Kegiatan pembangunan yang dilakukan SKPD di kawasan Pangandaran berjalan secara sendiri sendiri.

Akibat dari lemahnya kewenangan yang dimiliki, banyak terjadi persoalan-persoalan yang secara langsung memberikan dampak terhadap keteraturan dan kualitas daya tarik kawasan Pangandaran, antara lain :

- Tidak tertibnya PKL dalam menjalankan kegiatan di area pusat kegiatan wisatawan. Hal ini tentu saja merepotkan dan mengganggu wisatawan dalam melakukan aktivitas wisatanya.
- Berkembangnya kios-kios semi permanen dan non permanen di sepanjang pantai yang mengganggu visabilitas dan daya tarik wisata Pangandaran.
- Belum teraturnya nelayan dalam melakukan kegiatannya, seringkali masih melakukan kegiatan di kawasan pantai pusat kegiatan wisatawan.

- Ketidakpuasan Biro Perjalanan Wisata dengan kualitas destinasi Pangandaran yang berdampak dicoretnya Pangandaran dari paket wisata yang dijualnya.
- Sebaran objek-objek wisata yang terletak di beberapa kecamatan menyulitkan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran dilakukan oleh lembaga kecamatan

4. Kontinuitas program.

Kesinambungan program akan memberikan kepastian terlaksananya suatu rencana dalam jangka panjang. Kontinuitas program akan menjadi salah satu stimulator bagi stakeholders maupun investor untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan kawasan wisata Pangandaran.

Tidak tersedianya rencana pengembangan kawasan Pangandaran menyulitkan terselenggaranya pelaksanaan program dan kegiatan secara berkesinambungan. Faktor belum tersedianya 'kelembagaan khusus' yang menangani Pangandaran juga turut mempengaruhi kesinambungan program. Cakupan wilayah kerja UPTD Ciamis Selatan yang luas menjadikan perencanaan kegiatan dan pendanaan khusus untuk Pangandaran menjadi terkendala.

5. Visi dan tujuan bersama.

Pengelola kawasan wisata selayaknya mengarahkan stakeholders pada visi dan tujuan bersama secara kolektif dan selaras. Sistem nilai yang perlu dibangun adalah di mana setiap pelaku memiliki komitmen yang terhadap perwujudan kualitas kawasan wisata secara utuh.

Koordinasi dan kontribusi nyata instansi-instansi terkait memang masih merupakan salah satu kendala peningkatan kualitas pangandaran sebagai kawasan wisata. Kurang terpadunya daya dan upaya akibat

perbedaan kepentingan dan prioritas antar instansi justru diyakini sebagai salah satu penyebab kurang optimalnya kualitas hubungan fungsional antar pelaku.

Hal tersebut secara langsung memberikan pengaruh terhadap semakin kompleksnya permasalahan yang terjadi di kawasan Pangandaran, seperti permasalahan ketertiban PKL; penanganan dan pengaturan bus wisata dan tukang becak; penanganan kebutuhan dan kepentingan nelayan, penanganan standar sanitasi dan higiene restoran, rumah makan, dan kios makan minum; penanganan masalah pengelolaan limbah sarana wisata; penanganan masalah ketenagakerjaan; dan masih banyak lagi permasalahan lainnya. Permasalahan tersebut seyogyanya membutuhkan pemecahan secara terpadu dan tidak sektoral seperti yang masih banyak terjadi saat ini.

Keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki dalam pengelolaan kawasan wisata Pangandaran seperti yang disebutkan di atas, dikhawatirkan akan menghambat terwujudnya kualitas dan daya saing Pangandaran. Pengelolaan kawasan wisata Pangandaran oleh Pemerintah Kabupaten selanjutnya dilakukan secara lebih fokus dan membuka ruang untuk 'ber-kreasi' dalam menggali aset dan sumber pendapatan daerah. Harapan hasil yang 'produktif' akan dapat berubah menjadi 'kontra-produktif' apabila dalam pelaksanaannya tidak dikelola dengan baik.

I. Hasil Analisis

Berdasarkan analisis di atas dapat disimpulkan bahwa :

1. Dilihat dari struktur ekonomi, Kawasan Wisata Pangandaran memiliki kontribusi sektor pariwisata yang cukup besar terhadap PDRB Wilayah Pembangunan Selatan;
2. Laju pertumbuhan ekonomi Kawasan Wisata Pangandaran relatif stabil, dan laju pertumbuhan sektor-sektor pendukung kepariwisataan

mempunyai pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan sektor lainnya;

3. Kondisi sarana dan prasarana pariwisata di Kawasan Wisata Pangandaran lebih unggul dibandingkan dengan wilayah lainnya, dan mempunyai daya serap yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan sektor lainnya, meskipun kondisi saat ini belum sampai kepada angka yang optimal;
4. Keberadaan sarana dan prasarana yang ada belum termanfaatkan secara optimal dengan indikator masih rendahnya produktivitas tenaga kerja dan masih rendahnya pengeluaran rata-rata para wisatawan yang berkunjung.
5. Daya tarik wisata kawasan Pangandaran dan sekitarnya yang tinggi dan bervariasi berpotensi untuk dikembangkan lebih lanjut untuk mewujudkan Pangandaran sebagai destinasi utama wisata.
6. Adanya kompleksitas dalam pengelolaan kawasan wisata Pangandaran akibat banyaknya stakeholders yang terlibat dan memiliki kepentingan di kawasan Pangandaran.

Atas dasar hal tersebut, maka "Kawasan Wisata Pangandaran" perlu dikelola secara lebih profesional dan otonom oleh "Kelembagaan Khusus" yang memiliki kewenangan yang memadai. Fungsi dari kelembagaan ini adalah melakukan pengelolaan bidang pariwisata termasuk secara proaktif melakukan penyelarasan dengan SKPD terkait, promosi wisata yang lebih intensif, dan menarik investasi baik asing maupun domestik ke Kawasan Wisata Pangandaran.

BAB V

MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN PARIWISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS

A. Pengembangan Model Kelembagaan

Pangandaran dapat dipandang sebagai kawasan yang memiliki kekhususan baik yang didasarkan pada sifat teritorial maupun substansi potensi yang ada. Dilihat dari kondisi teritori wilayah, Pangandaran merupakan daerah cagar alam dan kawasan lindung, sedangkan apabila dilihat dari kekhususan yang didasarkan pada substansi potensinya yaitu potensi kepariwisataan. Untuk itu dengan mengacu kajian kelembagaan oleh Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung (2000), maka posisi kawasan ini layak disebut dengan kawasan khusus (*special district*) dalam sebuah wilayah otonom, dalam hal ini Kabupaten Ciamis.

Penataan kelembagaan merupakan salah satu upaya untuk mengoptimalkan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran, sejalan dengan fungsinya yang sangat strategis dihubungkan dengan pembangunan Kabupaten Ciamis pada khususnya, dan Propinsi Jawa Barat pada umumnya.

Untuk kepentingan itu, dirumuskan 4 (empat) konsep model penataan kelembagaan Kawasan Wisata Pangandaran. Keempat model yang diajukan ini, sifatnya adalah alternatif kebijakan yang nantinya dapat dipilih oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis pada khususnya, maupun oleh Daerah lain, yang memiliki kawasan sejenis di Daerahnya. Alternatif model kelembagaan ini, mulai dari model yang hanya melakukan optimalisasi kelembagaan yang sudah ada di Daerah sampai dengan model organisasinya bersifat "baru" atau pengembangan atas model kelembagaan yang selama ini yang sifatnya "reformasi".

Adapun keempat alternatif model kelembagaan tersebut, adalah:

1. **Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan;** yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi peran Kelembagaan Kecamatan.

2. **Optimalisasi Kelembagaan Dinas**; yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi peran kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis
3. **Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc; Task Force)**; yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi koordinasi dan kerjasama antara kelembagaan (SKPD) yang ada di Kabupaten Ciamis dengan stakeholders.
4. **Pembentukan Kelembagaan Baru**; yaitu model kelembagaan dengan melakukan pembentukan kelembagaan baru diluar SKPD yang sudah ada di Kabupaten Ciamis. Kelembagaan ini dapat berbentuk Badan Otorita sampai dengan Badan Usaha Milik Daerah.

Penjelasan lebih jauh dari masing-masing alternatif model kelembagaan untuk mengelola kawasan wisata Pangandaran adalah sebagai berikut:

1. Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan

Model yang menjadi alternatif pertama dalam penataan kelembagaan kawasan wisata adalah model **Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan**. Model penataan kelembagaan dilakukan melalui peningkatan fungsi (inovasi fungsi) atas kelembagaan kecamatan. Jadi kecamatan sebagai aparat Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya banyak melaksanakan fungsi pemerintahan umum, ditambah dengan menjalankan sebagian fungsi pembangunan. Dalam model ini kecamatan mendapat pendelegasian kewenangan tertentu dalam menangani kawasan wisata.

a. Bentuk Kelembagaan

Kebutuhan mendasar dari penataan kelembagaan ini adalah kelembagaan yang memiliki **kewenangan** yang dapat menunjang terhadap pembangunan kawasan tersebut. Oleh karena itu, model kelembagaan yang memungkinkan dikembangkan untuk mengelola kawasan wisata, *khususnya kawasan yang memiliki potensi kepariwisataan yang terdapat dalam satu wilayah kecamatan*.

Bentuk kelembagaan mengacu pada peraturan perundangan beserta petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang berlaku, seperti pembentukan kelembagaan Kecamatan mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan. Berdasarkan Kepmendagri tersebut, dimungkinkan untuk membuat unit kerja (seksi) yang disesuaikan dengan spesifikasi dan karakteristik wilayah kecamatan sesuai dengan kebutuhan daerah (Pasal 5 butir e), sehingga posisi tersebut dapat diisi dengan fungsi pengembangan kepariwisataan.

b. Tugas dan Fungsi Kelembagaan Kecamatan (*baru*)

Sesuai dengan status yang baru tersebut, maka fungsi kecamatan di masa yang akan datang akan mengalami perluasan, yaitu tidak hanya pada kewenangan administratif yaitu pemerintahan umum dan pembinaan masyarakat, tapi juga termasuk kewenangan substantif, yang menyangkut perencanaan dan pengendalian pengembangan pariwisata. Secara lebih rinci fungsi kecamatan pada model yang diajukan ini dapat meliputi:

- 1) Pemerintahan Umum, yang menyangkut menjaga ketentraman, ketertiban dan keamanan masyarakat pada komunitas di wilayahnya
- 2) Pembinaan masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya
- 3) Pelayanan umum pada komunitasnya di wilayahnya, serta
- 4) *Pembangunan kepariwisataan di wilayahnya, yang meliputi aspek perencanaan dan pengendalian pengembangan pariwisata.*

c. Model Pengelolaan

Untuk mengelola kawasan tersebut, kecamatan dibekali dengan kewenangan khusus terkait dengan pengembangan kepariwisataan. Pengembangan kepariwisataan mengacu kepada Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kabupaten Ciamis dan berkoordinasi dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis. Hal ini dimaksudkan agar pengembangan kepariwisataan di

wilayah kecamatan tersebut, sinergi dan terintegrasi yang membentuk sistem pengembangan kepariwisataan Kabupaten Ciamis.

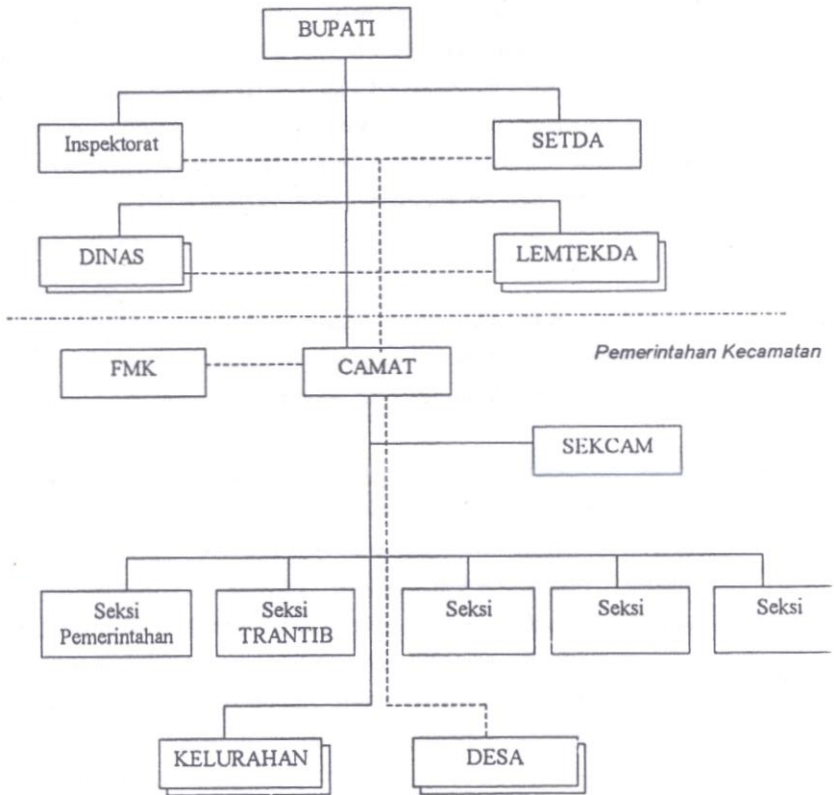
d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Apabila model optimalisasi lembaga kecamatan ini diterapkan, maka akan berimplikasi pada pergeseran kewenangan, kelembagaan dan kepegawaian dari daerah Kabupaten Ciamis ke kecamatan. Pemerintahan Kabupaten, Dinas dan Lembaga Teknis Daerah hanya memegang kewenangan-kewenangan yang bersifat strategis daerah dan perumus kebijakan umum atau kewenangan-kewenangan yang bersifat *steering* sedangkan pelaksana dan pembuat kebijakan teknis (*rowing*) dilakukan oleh Kecamatan. Untuk itu, maka alokasi sumber daya (P3D) untuk pemerintahan Kecamatan perlu ditingkatkan sejalan dengan pelimpahan kewenangan yang diterimanya. Selain itu, dengan adanya tugas dan fungsi kecamatan yang baru tersebut, maka bentuk kelembagaan perlu mendapatkan penyesuaian yang disesuaikan dengan besaran kewenangan yang dimilikinya khususnya dalam pengembangan pariwisata. Penyesuaian kelembagaan dimaksud adalah dengan membentuk/memiliki komponen-komponen organisasi sebagai berikut:

- 1) Sekretaris Kecamatan sebagai fungsi *auxiliary* atau *supporting staff* yang bertugas dan berfungsi membantu pimpinan dan aparat lainnya dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Di unit ini bisa juga dibebani tugas-tugas dekonsentrasi atau tugas-tugas yang didelegasikan kepada Pemerintah Kecamatan.
- 2) Unit-unit kerja (seksi-seksi) berdasarkan fungsi pengembangan kepariwisataan.
- 3) Forum Musyawarah Kecamatan, institusi ini perlu dimunculkan agar kontrol dan partisipasi masyarakat dapat disalurkan melalui kelembagaan tersebut.

Dengan komponen-komponen tersebut, alternatif struktur kelembagaan kecamatan adalah sebagai berikut:

Gambar 5.1
Struktur Kelembagaan Kecamatan



e. Kemungkinan Kendala/Hambatan

Pengembangan model kelembagaan melalui Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan yang ada, dimungkinkan akan memiliki kendala dan hambatan. Adapun kendala dan hambatan tersebut terutama pada peningkatan alokasi sumber daya kecamatan dan kesiapan aparatur baik di tingkat kecamatan maupun di Pemerintahan Kabupaten Ciamis (Dinas dan Lembaga Teknis Daerah) dalam menerima maupun mendelegasikan sebagian kewenangan ke kecamatan.

f. Strategi

Untuk menanggulangi hambatan dan kendala yang dimungkinkan muncul dari model ini, maka strategi yang bisa dikembangkan adalah:

- Sosialisasi rencana model ke seluruh aparat Pemerintah Daerah Ciamis
- Melakukan kajian tentang tipologi kecamatan berdasarkan besaran potensi kawasan untuk masing-masing kecamatan yang dimungkinkan akan menerima alokasi kewenangan tambahan
- Mempersiapkan kesiapan seluruh tatanan dalam menerima penambahan fungsi antara lain P3D (personel, pembiayaan, peralatan, dan dokumentasi), prosedur dan mekanisme kerja.
- Selanjutnya mempersiapkan aparat di SKPD (khususnya Cabang Dinas dan Seksi) yang mampu melakukan penyesuaian dengan model baru tersebut.
- Membuat kebijakan (SK Bupati) tentang penghargaan (*reward*) bagi Kecamatan yang berhasil dalam pembangunan dan pengembangan kawasan di wilayahnya sesuai dengan sasaran dan indikator yang telah ditetapkan. Untuk itu, perlu adanya kajian untuk menetapkan indikator yang jelas dan terukur. Hal ini dimaksudkan agar terselenggaranya akuntabilitas dan transparansi. Disamping itu, hal ini juga dapat meningkatkan motivasi aparat kecamatan dan pegawai yang ditempatkan di kecamatan.

g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Pengembangan model ini merupakan model yang memiliki resiko biaya paling minimum; baik dalam biaya sosial maupun keuangan.
- Dengan diberikannya kewenangan khusus yang disesuaikan dengan potensi unggulan daerah di kecamatan tersebut, maka diharapkan kualitas layanan pembangunan di tingkat paling bawah akan semakin meningkat, sejalan dengan peningkatan pengendalian pembangunan oleh masyarakat.
- Kewenangan yang relatif lebih besar, dalam hal ini potensi kepariwisataan, diharapkan akan memicu pertumbuhan pembangunan dan alat ekonomi untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya di wilayah kecamatan tersebut dan umumnya bagi masyarakat di sekitar kawasan.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-1 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5.1
Model Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan

Bentuk Kelembagaan	Optimalisasi kelembagaan kecamatan yang ada
Tugas & Fungsi	Merupakan perluasan fungsi dari kecamatan yang sudah ada
Model Pengelolaan	Pendelegasian kewenangan kepada kecamatan menggunakan pola heterogenitas, tergantung dari karakteristik daerah dan fungsi kewilayahan yang akan menjadi "core bussines" nya
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> • Struktur tidak ada perubahan • Sarana prasarana, SDM dan keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke kecamatan
Kemungkinan Kendala/Hambatan	Kendala dan hambatan terutama menyangkut kesiapan aparatur baik ditingkat kecamatan maupun di Pemerintahan Kabupaten Ciamis (Dinas dan Lembaga Teknis Daerah) dalam menerima/mendelegasikan sebagian kewenangan ke kecamatan.

Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi model kelembagaan • Kajian tentang pelimpahan kewenangan berdasarkan besaran potensi unggulan kawasan • Mempersiapkan kesiapan seluruh tatanan • Mempersiapkan aparat di SKPD Daerah khususnya yang terkena perubahan akibat dari model ini • Adanya kebijakan yang menetapkan tentang penghargaan (reward) bagi kecamatan yang berhasil dalam membangun dan mengembangkan kawasan di wilayahnya.
Prediksi Kinerja	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat mendorong percepatan pengembangan kawasan • Akan memicu pertumbuhan pembangunan dan alat ekonomi untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat

2. Optimalisasi Kelembagaan Dinas

Model kedua ini pada dasarnya sama dengan model pertama, yaitu tidak membentuk kelembagaan baru tapi melalui optimalisasi peran dan fungsi kelembagaan tertentu sebagai *leading* sektor dalam pengelolaan kawasan tersebut. Dalam kasus Kawasan Wisata Pangandaran, Dinas kebudayaan dan Pariwisata bisa ditetapkan sebagai *leading* sektor dalam pengelolaan kawasan tersebut.

Artinya, dengan kedudukannya sebagai *leading* sektor, sebaiknya untuk seluruh perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di kawasan tersebut, harus disesuaikan dengan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) dan Rencana Detail Pengembangan Kawasan Pangandaran, melalui kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Dalam hal ini, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan dengan SKPD yang lain dalam bidang perencanaan dan pengendalian kawasan wisata Pangandaran.

a. Bentuk Kelembagaan

Bentuk kelembagaan yang dikembangkan dalam model ini, pada dasarnya tidak merubah struktur yang sudah ada, namun sebagai wujud adanya penguatan fungsi atas kewenangan Dinas Kebudayaan dan

Pariwisata Kabupaten Ciamis, khususnya dalam perencanaan dan pengendalian kawasan pariwisata. Untuk itu, didalam kebijakan (Peraturan Daerah/Keputusan Bupati) tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) dan Rencana Detail Pengembangan Kawasan (RDPK) Pangandaran memuat aturan bahwa seluruh aktivitas pembangunan di Kawasan tersebut harus menyesuaikan dengan kebijakan ini, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memiliki kewenangan dalam mengendalikan agar seluruh aktivitas pembangunan yang akan dilaksanakan oleh seluruh sektor yang ada, sejalan dengan Perda tersebut

b. Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga

Sejalan dengan bentuk kelembagaan yang ada, maka tugas pokok dan fungsi lembaga pada dasarnya sama dengan yang ada saat ini. Namun Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis mendapatkan pelimpahan kewenangan tambahan, berupa kewenangan dalam penyusunan RIPPDA dan RDPK tersebut, berikut dengan fungsi pengendaliannya. Untuk menguatkan posisi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebagai *leading sector* ini, maka sebaiknya dasar hukum atas penambahan kewenangan ini harus kuat, sehingga memiliki kekuatan yang mengikat bagi seluruh pelaku pembangunan lainnya. Adapun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam mengatur kerjasama internal antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan SKPD dapat diatur melalui Keputusan Bupati dan dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.

c. Model Pengelolaan

Sebagai implikasi dari adanya kewenangan bagi kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam bidang perencanaan dan pengendalian di Kawasan Wisata Pangandaran, maka model pengelolaannya akan dilakukan dengan tahapan: *pertama*, penyusunan dokumen RIPPDA dan RDPK Pangandaran dalam bentuk Peraturan

Daerah. Dalam Perda tersebut, sebaiknya juga dimuat ketentuan yang mengharuskan semua pelaku pembangunan memperhatikan keberadaan Perda ini dalam pengalokasian anggaran dan pelaksanaan pembangunan di Kawasan tersebut. Ketentuan tersebut menjadi bagian yang penting dalam mendorong komitmen bersama dalam mendorong Kawasan Wisata Pangandaran sebagai kawasan unggulan di Kabupaten Ciamis.

Tahapan *kedua*, setelah Perda ditetapkan adalah menjaga agar implementasi dari kebijakan yang telah terumuskan tersebut mampu terealisasi secara baik. Untuk itu, selain adanya keharusan dari Pimpinan Daerah, juga secara kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, sesuai dengan amanat yang terutang dalam Peraturan Daerah memiliki fungsi yang sentral dalam menjalankan fungsi pengendaliannya. Sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Perda, maka seharusnya kedudukan kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata menjadi sangat kokoh.

d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Secara umum, implikasi terhadap sumber daya dan kelembagaan sehubungan dengan model ini adalah tidak ada, sebab pada dasarnya sumber daya dan kelembagaan yang ada di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata bisa memenuhi kebutuhan akan terselenggaranya fungsi yang baru yang diembannya.

Untuk efektivitas pelaksanaan pengendalian di kawasan, maka Dinas Kebudayaan dan Pariwisata perlu meningkatkan kapasitas UPTD sebagai perangkat organisasi Dinas. Peningkatan kapasitas tersebut dimulai dari mereformulasi tugas dan fungsi UPTD berdasarkan kewenangan Dinas dalam perencanaan dan pengendalian pengembangan kawasan, kemudian mempersiapkan pelimpahan P3D secara proporsional. Dengan demikian, diharapkan UPTD dapat berfungsi secara optimal sehingga pelaksanaan pengembangan kawasan dapat dicapai secara efektif.

e. Kemungkinan Hambatan/kendala

Dalam pengelolaan kawasan khusus dengan pola ini, kendala yang dimungkinkan muncul antara lain adalah;

- 1) Memunculkan hubungan yang kurang harmonis antara SKPD yang ada di Daerah, sebab kewenangan yang ada pada salah satu SKPD dapat memicu tumbuhnya arogansi serta penyimpangan kekuasaan oleh pejabat yang kurang bertanggung jawab.
- 2) Dimungkinkan tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang terlibat dalam pengembangan kawasan wisata Pangandaran sehingga menyulitkan koordinasi.
- 3) Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait termasuk sumber daya pengelolanya terhadap pola ini.
- 4) Untuk mengelola kawasan akan memerlukan profesionalisme yang tinggi dari SDM pengelola kawasan dan hal ini menjadi kendala tersendiri untuk mempersiapkannya.
- 5) Komitmen, integritas dan *political action* yang tinggi sangat dibutuhkan untuk mengelola kawasan ini, baik dari pihak pemda, masyarakat maupun swasta. Untuk mewujudkan hal ini dibutuhkan waktu dan keseriusan bila kurang diperhatikan akan menjadi kendala yang cukup prinsipil.

f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan dan untuk mengurangi kemungkinan hambatan dan kendala yang akan timbul, maka beberapa langkah strategi yang dapat dilakukan diantaranya adalah:

- Proses penataan kelembagaan yang berimplikasi terhadap perubahan alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di Daerah, sebaiknya didahului dengan proses sosialisasi ke seluruh jajaran aparat di daerah bersangkutan.
- Selanjutnya karena model penataan kelembagaan model ini memungkinkan memicu penyimpangan kewenangan, maka dalam implementasinya harus dipersiapkan secara terbuka dan transparan.

Sehingga keseluruhan mekanisme yang ada diharapkan terfokus pada peningkatan fungsi kawasan Pangandaran sebagai kawasan strategis bagi Kabupaten Ciamis, bukan hanya penting dalam perspektif salah satu SKPD saja.

g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah proses pengembangan model ini tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi. Dengan adanya satu satuan untuk secara khusus menanggulangi sebuah kawasan di daerah, maka diharapkan konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut mampu dikembangkan secara optimal.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-2 ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.2
Model Optimalisasi Kelembagaan Dinas

Bentuk Kelembagaan	Optimalisasi Kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
Tugas & Fungsi	Penguatan Kewenangan Dinas dalam bidang Perencanaan dan Pengendalian Kawasan Wisata Pangandaran.
Model Pengelolaan	Perlu adanya penetapan Perda tentang RIPDA/RDPK sebagai acuan seluruh pelaku pembangunan di Kawasan Wisata Pangandaran
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak perlu ada penambahan struktur • Sarana dan prasarana, SDM dan keuangan akan sejalan dengan kebutuhan kelembagaan tersebut
Kemungkinan Kendala/Hambatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disharmonis hubungan antar SKPD 2. Tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama 3. Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait 4. Komitmen, integritas dan <i>political action</i> yang tinggi
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan • Peningkatan kapasitas organisasi
Prediksi Kinerja	<ol style="list-style-type: none"> a. Tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi b. Konsentrasi pengelolaan Kawasan

3. Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc)

Dalam model ketiga adalah pembentukan kelembagaan baru tetapi tanpa mengurangi (reduksi) kewenangan lembaga yang sudah ada. Lembaga baru ini berupa suatu tim atau kelompok kerja (*task force*) dimana anggotanya terdiri dari SKPD, swasta dan masyarakat (*stakeholders*). Pembentukan ini bertujuan untuk meningkatkan koordinasi dan kerjasama pelaksanaan kegiatan, baik internal SKPD maupun antara komponen masyarakat dengan SKPD yang tergabung dalam tim tersebut. Disamping itu, lembaga ini berperan untuk membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan terkait dengan pengembangan kawasan dan mensinergikan pelaksanaan program/kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis dan masyarakat.

a. Bentuk Kelembagaan

Bentuk kelembagaan yang dapat dikembangkan dalam model ini, pada dasarnya tidak merubah struktur yang sudah ada di Daerah. Namun sebagai wujud kerjasama yang dilakukan untuk mengelola suatu kawasan khusus daerah tertentu misalnya kawasan pariwisata. Untuk itu, dibentuk satu tim khusus, baik yang berbentuk komite (kepanitiaan/komisi), *task force* (satuan tugas) atau istilah lainnya, di mana unsur-unsurnya terdiri dari beberapa instansi terkait dan *stakeholders*.

Kedudukan kelembagaan ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah sebagai suatu lembaga ekstra-struktural. Lembaga ini merupakan suatu forum komunikasi antara instansi terkait dan *stakeholders*, dimana forum ini mempunyai tugas utama memberikan saran kebijakan kepada Kepala Daerah dalam pengambilan keputusan mengenai kawasan tersebut.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga

Meskipun bukan merupakan unit pelaksana teknis yang secara struktural menjadi bagian dari instansi atau unit daerah, lembaga yang mengelola suatu kawasan khusus tersebut, hendaknya mempunyai tugas

pokok dan fungsi yang jelas. Adapun tugas pokok dan fungsi Tim ini adalah merumuskan kebijakan dalam pengelolaan kawasan khusus tersebut kepada Kepala Daerah dan mengkoordinasikannya kepada instansi/Dinas yang terkait dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

c. Model pengelolaan

Secara teknis lembaga ini tidak melakukan kegiatan teknis dalam mengelola kawasan. Pengelolaan kawasan masih tetap dilakukan oleh instansi/Dinas daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berdasarkan kewenangan daerah yang diterimanya. Dalam pengelolaan kawasan, Tim hanya bertugas mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan berdasarkan kebijakan yang telah mereka rumuskan dan menjadi ketetapan melalui keputusan Bupati/Kepala Daerah.

d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

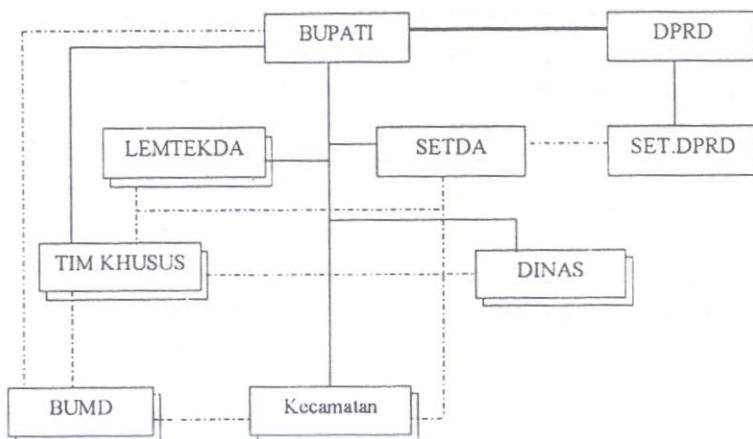
Implikasi lain yang juga perlu untuk dikaji lebih lanjut adalah mengenai pengelolaan sumber daya pengelolaannya, dari mana dana dan bagaimana pemanfaatannya, apa yang bisa dilakukan oleh pengelola dalam memanfaatkan dan memelihara sarana dan prasarana yang tersedia. Beberapa alternatif yang dapat dikembangkan antara lain adalah:

- Dalam Aspek SDM
 - Mengingat Tim ini terdiri dari beberapa unsur/komponen yaitu dari unsur pemerintahan, swasta dan masyarakat, maka rekrutmen bisa dilakukan dengan cara:
 - Unsur Pemerintahan: terdiri dari SKPD yang menjadi leading sektor kawasan dan SKPD pendukung utama dalam pengembangan kawasan;

- Unsur Swasta: pengelola usaha (bisnis) yang tergabung dalam organisasi usaha tersebut (misalnya PHRI, ASITA, dll);
- Unsur Masyarakat: terdiri dari tokoh masyarakat yang mempunyai pengaruh dalam pembinaan masyarakat di kawasan.
- Dalam Aspek Pendanaan
Pendanaan dapat bersumber dari masyarakat, APBD atau DASK dari masing-masing SKPD yang tergabung dalam Tim. Dalam hal inipun profesionalisme dan transparansi harus tetap dikembangkan.
- Dalam Aspek Sarana dan Prasarana
Sarana dan prasarana juga perlu diperhatikan dengan hati-hati. Maksudnya bahwa pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang ada dan terkait langsung dengan upaya pengembangan dan pengelolaan kawasan khusus tersebut menjadi tanggung jawab penuh dari pengelola kawasan.

Sedangkan implikasi terhadap struktur seperti sudah dijelaskan di atas model ini tidak memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Namun secara tidak langsung dengan adanya komite atau satuan kerja tentang sebuah kawasan pada gilirannya harus juga diperhitungkan kesetaraan kedudukan jabatan-jabatan dalam komite atau satuan kerja tersebut dengan yang ada di dalam struktur kelembagaan daerah.

Gambar 5.2
Kedudukan Kelembagaan Tim Khusus
(Dewan Kebijakan Pariwisata) Sebagai Forum Koordinasi



e. Kemungkinan Hambatan/kendala

Dalam model ini, kendala yang dimungkinkan muncul antara lain adalah;

- 1) Dimungkinkan tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama sehingga menyulitkan koordinasi.
- 2) Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait termasuk sumber daya pengelolanya.
- 3) Untuk mengelola kawasan akan memerlukan profesionalisme yang tinggi dari SDM pengelola kawasan dan hal ini menjadi kendala tersendiri untuk mempersiapkannya.
- 4) Komitmen, integritas dan *political will* yang tinggi, baik dari pihak pemda, masyarakat maupun swasta. Untuk mewujudkan hal ini dibutuhkan waktu dan keseriusan bila kurang diperhatikan akan menjadi kendala yang cukup prinsipil.

f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan dan untuk mengurangi kemungkinan hambatan dan kendala yang akan timbul, maka beberapa langkah strategi yang dapat dilakukan diantaranya adalah:

- Proses penataan kelembagaan yang berimplikasi terhadap perubahan alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di daerah, sebaiknya didahului dengan proses sosialisasi ke seluruh jajaran aparat di daerah bersangkutan.
- Selanjutnya karena model penataan kelembagaan ini lebih bersifat fungsional dan koordinatif, maka perlu komitmen Bupati/Kepala Daerah mengakomodasi kebijakan yang telah dirumuskan Tim sebagai kebijakan dalam pengambilan keputusan pengembangan kawasan tersebut.

g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Proses pengembangan model ini tidak membutuhkan biaya yang tinggi.
- Dengan adanya satu satuan tugas untuk secara khusus menanggulangi sebuah kawasan di daerah, maka diharapkan konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut mampu dikembangkan secara optimal.
- Selain itu dengan pendekatan pembentukan satuan tugas pengelolaan kawasan khusus yang memakai pendekatan profesionalisme, diharapkan mampu menjadi spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi di daerah.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-2 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini.

Tabel 5.3
Model Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc)

Bentuk Kelembagaan	Berbentuk komite (kepanitiaan/komisi) atau satuan tugas
Tugas & Fungsi	Perumusan kebijakan pengembangan kawasan
Model Pengelolaan	Tidak secara teknis melakukan pengelolaan kawasan.
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> • Ada sedikit penambahan struktur • Sarana dan prasarana, SDM dan keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke komite/satuan tugas tersebut
Kemungkinan Kendala/Hambatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama 2. Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait 3. Memerlukan profesionalisme yang tinggi
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan • Komitmen, integritas dan <i>political will</i> yang tinggi
Prediksi Kinerja	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi • Konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi pengembangan potensi kawasan tersebut • Sebagai spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi daerah

4. Pembentukan Kelembagaan Baru

Dengan melihat keragaman wilayah atau kawasan daerah-daerah, di mana potensi-potensi yang dimilikinya satu dengan yang lain memiliki karakteristik dan keunikan tertentu, maka konsekuensi dalam menangani kawasan-kawasan tersebut dibutuhkan adanya suatu kelembagaan tersendiri yang memiliki kewenangan yang dapat menunjang terhadap tugas dan fungsi yang diembannya.

Salah satu model kelembagaan yang memungkinkan diterapkan adalah melalui pembentukan kelembagaan baru yang berbentuk model kelembagaan **Badan Otorita dan sejenisnya**. Model kelembagaan ini

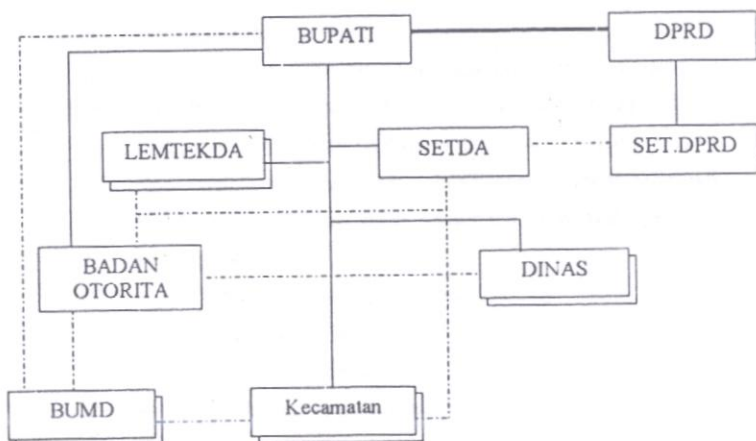
telah diterapkan dalam level nasional seperti Badan Otorita Jatiluhur dan Batam. Model ini bisa juga dikembangkan dalam tingkat Daerah Kabupaten/Kota.

a. Model Kelembagaan

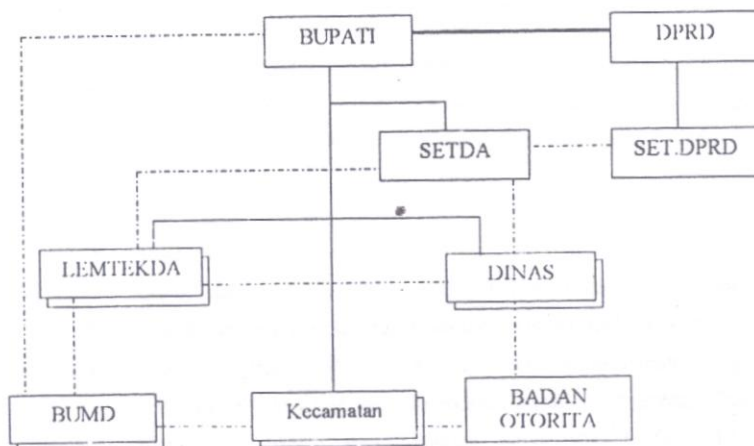
Badan Otorita atau sejenisnya sebagai badan yang khusus mengelola kawasan khusus kedudukannya dalam struktur pemerintahan daerah bisa dalam beberapa alternatif, diantaranya:

- Berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah sebagai salah satu Lembaga Teknis Daerah yang levelnya bisa setingkat Badan atau setingkat kantor. Namun keberadaan badan ini tidak melikuidasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya, tetapi melengkapi tugas-tugas dari SKPD di kabupaten dan kota.
- Berada di bawah salah satu dinas sebagai suatu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Disebabkan karena beban tugas badan otorita tersebut yang tidak terlampau berat dan hubungan kerjanya lebih bersifat internal. Maka kelembagaan badan otorita bisa ditempatkan sebagai salah satu UPTD.
- Sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.

Gambar 5.3
Kedudukan Kelembagaan Badan Otorita
Sebagai Salah Satu Lembaga Teknis Daerah



Gambar 5.4
Kedudukan Kelembagaan Badan Otorita
Sebagai Suatu Unit Pelaksana Teknis Daerah



b. Tugas Pokok dan Fungsi Kelembagaan

Dengan melihat fungsi dan kebutuhan pelayanan di kawasan khusus maka tugas dan fungsi badan otorita dan atau sejenisnya ini pada kawasan khusus dapat meliputi:

- a) Perumusan perencanaan dalam objek yang ditanganinya
- b) Pembinaan masyarakat pada komunitas di wilayahnya
- c) Pelayanan dan fasilitas bagi komunitas di wilayahnya
- d) Koordinasi dengan instansi lain dalam melaksanakan tugasnya
- e) Pembangunan daerah pada komunitas di wilayahnya yang meliputi aspek-aspek:
 - Perencanaan dan pengawasan
 - Koordinasi dan pengendalian
 - Mobilisasi sumber daya
 - Perlindungan kepentingan masyarakat
 - Pendayagunaan institusi secara efisien

Dengan memiliki tugas dan fungsi yang jelas, selanjutnya dalam penyusunan suatu kelembagaan perlu menentukan kewenangan yang seyogyanya dimiliki oleh kelembagaan tersebut untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut.

Kewenangan yang dimiliki kelembagaan ini lebih pada kewenangan yang bersifat teknis operasional dari bidang atau objek yang ditanganinya ditambah objek yang lainnya yang sangat erat kaitannya dengan objek yang ditanganinya.

c. Model Pengelolaan

Dilihat dari besaran keterlibatan pemerintah dan masyarakat maka badan otorita sebagai pengelolaan kawasan khusus dapat berbentuk:

- *Murni Aparatur Pemerintah Daerah*; Kelembagaan Pengelola Kawasan Khusus dengan pola murni Aparatur Pemerintah Daerah ini merupakan bagian dari birokrasi pemerintah daerah. Di mana

kelembagaan ini tidak jauh berbeda dengan aparat pemerintah lainnya yakni berkedudukan sebagai pelaksana sebagian tugas dan fungsi pemerintah daerah kabupaten dan bertanggungjawab kepada pimpinan pemerintah daerah. Pimpinan lembaga ini diangkat dan diberhentikan oleh pimpinan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/Sekretaris Daerah) dari Pegawai Negeri Sipil dengan syarat-syarat kepangkatan tertentu dan memiliki eselonisasi tertentu. Pembiayaan kelembagaan ini ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah. Personil dari kelembagaan ini adalah Pegawai Negeri Sipil dan tenaga-tenaga honorer teknis yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dari kelembagaan tersebut.

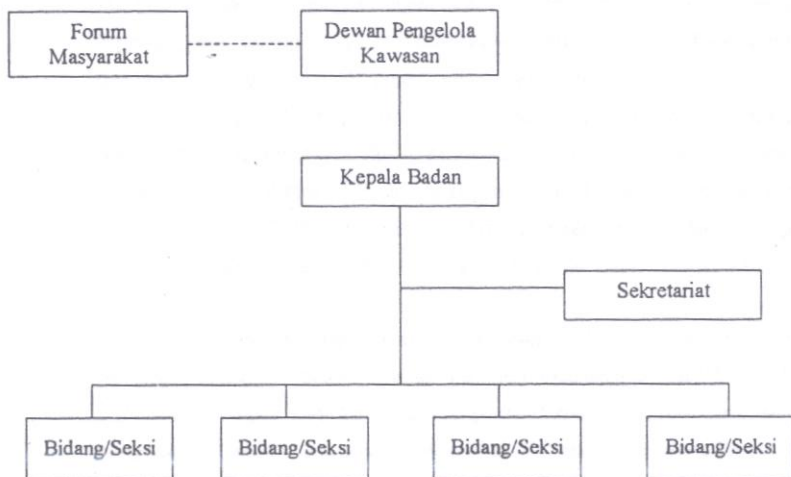
- *Semi Pemerintah Daerah*; Kelembagaan dengan pola semi Pemerintah yaitu kelembagaan Pemerintah dengan membuka lebar unsur masyarakat dan swasta terlibat langsung (tidak hanya menjadi objek, tetapi dapat pula menjadi subjek) dalam mengelola kelembagaan pengelola kawasan khusus ini. Bentuk ini dengan mengembangkan pola kemitraan dengan sektor swasta, kelembagaan seperti ini dapat bervariasi baik dari aspek pimpinan kelembagaan ini yang memungkinkan direkrut dari orang-orang profesional atau personil teknis dapat diambil dari luar birokrasi dengan sistem kontrak kerja dengan pemberian sistem penggejatan tersendiri. Dari aspek pembiayaan selain mendapat bantuan dari Pemerintah Daerah juga memiliki otoritas untuk menggali sumber pendapatan sendiri.
- *Kelembagaan Swasta Murni*; Badan Otorita Pengelolaan kawasan khusus sepenuhnya diserahkan kepada pihak swasta. Pola semacam ini akan cenderung bersifat *profit oriented* karena bertujuan untuk mendapatkan keuntungan. Pemerintah Daerah tidak memiliki otoritas penuh untuk intervensi ke dalam organisasi ini sehingga akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian. Secara teoritis karena jenis barang/layanan yang disediakan kelembagaan kawasan khusus lebih cenderung barang

publik maka kelembagaan yang murni dilakukan oleh swasta dirasakan kurang tepat.

Selanjutnya, secara intern dalam struktur kelembagaan itu sendiri pengelolaannya bisa dilakukan dengan dua pendekatan yaitu:

- Pada alternatif pertama pengelola badan bersifat kolegial yaitu terdapat unsur-unsur masyarakat dan swasta yang dapat berbentuk Dewan Pengelola Badan Otorita. Untuk melaksanakan badan tersebut, Dewan mengangkat atau mengusulkan Kepala Badan yang bertugas menjalankan organisasi Badan tersebut dalam kesehariannya. Dewan berfungsi sebagai pengambil kebijakan dalam pengelolaan kawasan tersebut, sedangkan kepala badan bertugas menjalankan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh dewan.
- Pada alternatif kedua, Badan otorita merupakan kepanjangan tangan pemerintah bahkan mungkin memiliki eselonisasi bagi para pejabat didalamnya. Kepala Badan diangkat oleh Kepala Daerah atau Kepala Dinas sesuai dengan model yang digunakan, namun dalam melaksanakan tugasnya mendapatkan masukan dan saran dari masyarakat/swasta yang terwadahi dalam suatu forum stakeholders sebagai suatu bentuk partisipasi masyarakat.

Gambar 5.5
Struktur Organisasi Badan Otorita
Alternatif 1



Gambar 5.6
Struktur Organisasi Badan Otorita
Alternatif 2



d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Pembentukan lembaga khusus yang menangani sebuah kawasan khusus di daerah dengan membentuk badan otorita akan memiliki implikasi yang cukup besar terhadap alokasi sumber daya, baik sumber daya manusia, keuangan serta sarana dan prasarana.

Dalam aspek SDM; Lembaga ini bisa merekrut SDM yang dibutuhkan untuk mengelola Badan Otorita tersebut secara profesional sesuai dengan kawasan yang ditetapkan. Profesionalisme SDM harus menjadi perhatian utama, meskipun SDM yang direkrut dimungkinkan berasal dari kalangan birokrasi itu sendiri atau yang secara profesional direkrut dari kalangan masyarakat umum.

Dalam Aspek Pendanaan; Pendanaan Badan Otorita harus mendapat kejelasan apakah bersumber dari masyarakat, APBD, APBN, BLN atau sumber lain (investor) yang dimungkinkan untuk membantu pengelolaan daerah tersebut. Dalam hal ini pun profesionalisme dan transparansi harus tetap dikembangkan.

Dalam Aspek Sarana dan Prasarana, walaupun badan otorita, tapi dalam pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang akan dipergunakan oleh badan otorita tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya dengan adanya Badan Otorita ini tentu akan memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Untuk itu kajian kelembagaan daerah sebaiknya dikaji lebih mendalam, khususnya mengenai kedudukan dan fungsi jabatan-jabatan struktur kelembagaan daerah yang ada. *

e. Kemungkinan Kendala/Hambatan

- Dalam pembentukan kelembagaan ini dimungkinkan terjadi kewenangan-kewenangan yang tumpang tindih (duplikasi) karena lembaga-lembaga yang ada sebelumnya tetap dipertahankan.
- Konsep kelembagaan ini dalam dataran kebijakan dapat lebih komprehensif namun dalam dataran pelaksanaan tugas akan

mengalami kendala karena tetap dilakukan oleh instansi masing-masing sehingga dimungkinkan terjadi penyimpangan atau ketidakharmonisan dalam praktek di lapangan.

- Bentuk kelembagaan yang sifatnya fungsional ini relatif baru bagi administrasi pemerintahan di daerah.
- Pola hubungan dan tata kerja yang baru, memungkinkan akan memunculkan konflik baru pula, baik dengan lembaga yang bersifat teknis maupun lembaga yang bersifat kewilayahan yang sudah ada.
- Menimbulkan kesan Organisasi Pemerintahan Daerah yang tidak ramping.

f. Strategi

- Untuk menghindari duplikasi kewenangan antar SKPD perlu dibuat aturan yang tegas dan jelas. Kewenangan kelembagaan ini dibatasi oleh bidang tugas tertentu, misalnya dalam suatu wilayah kabupaten telah ditetapkan wilayah bagian tertentu sebagai wilayah Badan Otorita Wisata, dalam wilayah tersebut Dinas Pariwisata dan lembaga lain yang terkait hanya menentukan kebijakan yang bersifat strategis kabupaten, sedangkan teknis operasional dilakukan oleh kelembagaan ini.
- Selain itu, kelembagaan ini perlu mendapatkan desentralisasi kewenangan yang tegas dan jelas sehingga mendapatkan keleluasaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal.

g. Prediksi Kinerja

Model pengelolaan kawasan melalui badan otorita ini, dilihat dari konteks penyelenggaraan pemerintah daerah dapat memberikan keuntungan antara lain :

- adanya pemusatan perhatian dan upaya terhadap satu wilayah tertentu sehingga administrasi dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien.
- Pengorganisasian dan pengerahan sumber-sumber dapat disusun secara lebih efektif dengan memperhitungkan beban kerja yang lebih jelas dan terarah.
- Pelaksanaan pekerjaan lebih terarah dan treukur dalam wilayah fungsional yang telah ditetapkan, tidak terburu dengan kepentingan-kepentingan lainnya.
- Koordinasi lintas sektoral menjadi lebih jelas dan terukur berdasarkan kepentingan kawasan yang bersangkutan dihubungkan dengan lingkungan fungsional lainnya diluar kawasan itu.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-4 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini.

Tabel 5.4
Model Pembentukan Kelembagaan Baru

Bentuk Kelembagaan	Bentuk Badan Otorita atau Sejenisnya
Tugas dan Fungsi	Memiliki Otorita yang tidak penuh untuk pengembangan satu kawasan khusus tertentu.
Model Pengelolaan	Implikasi dari hak pengelola yang otonom, kelembagaan bisa dikelola : (1) Pemda dengan membentuk badan otorita ; (2) Kemitraan dengan pihak swasta, atau (3) Pihak swasta murni
Implikasi Terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya penambahan struktur, yaitu Badan Otorita dan Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke Badan Otorita tersebut
Kemungkinan Kendala / Hambatan	<ul style="list-style-type: none"> • Dimungkinkan tumpang tindih (Duplikasi) kewenangan; • Ketidakharmonisan; • Bentuk kelembagaan yang relatif baru bagi administrasi Pemerintahan di Daerah; • Memungkinkan munculnya konflik baru; • Kesan tidak ramping.
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan • Pola rekrutmen yang berbasis profesional

	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk menghindari duplikasi perlu dibuat aturan yang tegas dan jelas terhadap Kewenangan Badan Otorita.
Prediksi Kinerja	<ul style="list-style-type: none"> • Pemusatan perhatian terhadap satu wilayah tertentu; • Administrasi dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien • Pelaksanaan pekerjaan lebih terarah dan terukur • Koordinasi lintas sektoral menjadi lebih jelas dan terukur berdasarkan kepentingan kawasan yang bersangkutan.

B. HASIL UJI MODEL KELEMBAGAAN

Keempat model yang telah dikembangkan tersebut merupakan model yang sifatnya masih hipotetik, sehingga masih memerlukan pengujian atau verifikasi terhadap model dimaksud. Untuk itu, telah dilakukan verifikasi kepada Pemerintah Kabupaten Ciamis sebagai *stakeholders* dan eksekutor dalam pembangunan di Kabupaten Ciamis.

Berdasarkan curah pendapat dalam bentuk diskusi (FGD) hasil pengujian model kelembagaan untuk pengembangan kawasan pariwisata dalam upaya optimalisasi kawasan pariwisata Pangandaran adalah:

- Semua komponen pemerintahan (SKPD) memiliki kesamaan pendapat bahwa Pangandaran sebagai kawasan khusus yang memiliki potensi yang besar dalam bidang pariwisata perlu dikelola lebih optimal;
- Semua model dapat diterapkan, namun yang lebih memungkinkan untuk pengembangan kawasan secara optimal adalah pembentukan kelembagaan baru berupa badan otorita atau sejenis;
- Pengembangan kawasan Pangandaran selama ini banyak menghadapi berbagai kendala teknis, baik antara Dinas yang menjadi *leading sector* dengan SKPD terkait maupun antara Pemerintah Daerah dengan swasta dan masyarakat;
- Belum adanya komitmen yang kuat dari para pelaku pariwisata (Pemerintah, Swasta dan Masyarakat) dalam pengembangan pariwisata Pangandaran.
- Perlu adanya lembaga yang kuat sebagai pengelola kawasan pariwisata Pangandaran sehingga pengembangan di kawasan wisata tersebut lebih optimal.

Adapun tanggapan dari Pemerintah Kabupaten Ciamis terhadap model kelembagaan yang dikembangkan adalah sebagai berikut:

1. Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan

Model ini bisa saja diterapkan, namun akan menghadapi berbagai kendala, yaitu:

- Keterbatasan kemampuan sumber daya yang dimiliki. Dengan pemberian kewenangan yang lebih besar khususnya dalam pengelolaan kawasan wisata di wilayahnya, maka dibutuhkan sumber daya yang proporsional dan profesional.
- Selama ini, kewenangan yang dilimpahkan ke Kecamatan terbatas dalam hal teknis operasional belum menyentuh pada kebijakan operasional, sehingga dapat menjadi kendala dan bumerang bagi kinerja Kecamatan.
- Dari aspek SDM, pelimpahan personel dari instansi/SKPD Ciamis ke Kecamatan belum tentu disambut baik oleh pegawai yang bersangkutan, mengingat masih relatif minimnya "image" sebagai pegawai kecamatan.
- Karakteristik pariwisata yang tidak mengenal batas wilayah administratif (lintas kecamatan), sehingga dapat menghadapi kendala dalam mengelola objek dan daya tarik yang tidak terdapat di wilayahnya, antara lain dalam membuat paket wisata yang biasanya terdiri dari berbagai objek dan daya tarik yang berada di lintas kecamatan.
- Arogansi sektoral dari SKPD dan kurangnya pemahaman bagi kecamatan lain yang tidak atau kurang memiliki potensi pariwisata unggulan sehingga dapat menyulitkan untuk melakukan koordinasi dan kerjasama.

Walaupun demikian, dengan menggunakan model ini terdapat beberapa keuntungan atau prospek, antara lain:

- optimalisasi pengembangan kepariwisataan yang berada di wilayah kecamatan tersebut sejalan dengan peningkatan "sense of belonging" aparat kecamatan terhadap limpahan kewenangan yang diterimanya.
- Mampu mendorong peningkatan partisipasi masyarakat, karena kedekatan aparat kecamatan dengan masyarakat sehingga aspirasi mereka dapat langsung disampaikan dan diakomodasikan dalam perumusan kebijakan.

2. Optimalisasi Kelembagaan Dinas

Model ini juga perlu dikembangkan, karena memang dirasakan selama ini peran dan fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis kurang optimal. Namun satu kendala utama yang mungkin akan dihadapinya adalah kerelaan SKPD untuk melepaskan sebagian kewenangan/perannya dalam pengelolaan kawasan tersebut, sehingga nantinya akan berimplikasi pada kesulitan dalam mengkoordinasikan dan mensinergikan program kegiatan pengembangan kawasan.

3. Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc)

Sebenarnya hal ini sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis yaitu dengan adanya forum koordinasi yang difasilitasi oleh Asisten II Bidang Sosial, Ekonomi dan Pembangunan, namun kurang berjalan secara efektif. Hal ini disebabkan, antara lain karena:

- forum koordinasi tersebut tidak secara eksklusif dan fokus terhadap pengembangan potensi unggulan daerah yaitu kepariwisataan tetapi sebagai forum koordinasi dalam bidang kewenangan yang dikoordinasikan oleh Asda II.
- Disamping itu, hasil kebijakan (kesepakatan) forum tersebut, bukan menjadi kebijakan yang mengikat bagi setiap instansi/SKPD untuk secara konsisten mengimplementasikannya berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD, sehingga

- Kurangnya pengawasan dan pengendalian dalam pengembangan kepariwisataan sebagai potensi unggulan daerah tersebut.

4. Pembentukan Badan Otorita atau sejenis

Model keempat ini cenderung disetujui oleh sebagian besar instansi/SKPD yang tergabung dalam "tourism linkage" yang juga peserta *focus group discussion* dalam rangka verifikasi model kelembagaan yang diusulkan. Apabila model ini diterapkan, maka diharapkan pengembangan kepariwisataan di kawasan Pangandaran lebih optimal karena akan dikelola secara profesional. Dengan demikian, pengembangan kepariwisataan dapat menjadi katalisator pembangunan di kawasan Pangandaran dan sekitarnya serta berkontribusi untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan khususnya dan masyarakat Kabupaten Ciamis pada umumnya.

Namun kekhawatiran bila diterapkan model ini adalah bila kurangnya *political actions* dari Pimpinan Daerah menjadikan Badan Otorita ini sebagai *strategic business unit* yang tidak hanya *profit oriented* tetapi juga berorientasi pada kesejahteraan dan berkeadilan sosial (*welfare and social oriented*), sehingga mendapat dukungan luas dari masyarakat karena pengembangan kepariwisataan tidak terlepas dari keterlibatan masyarakat sebagai bagian dari pelaku kepariwisataan. Disamping itu, perlu dilakukan kajian secara mendalam dan intensif serta perlu melibatkan Pemerintah Provinsi karena urusan kepariwisataan bersifat *concurrent* yaitu urusan bersama antara Pemerintah Pusat/Propinsi, Kabupaten dan Kota.

Berdasarkan respon dari SKPD terhadap pengembangan model alternatif kelembagaan tersebut, model yang disetujui cenderung mengarah kepada pembentukan kelembagaan khusus yang mengelola kawasan wisata Pangandaran, yang dapat berbentuk Badan Otorita atau Perusahaan Daerah.

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Pengelolaan kawasan wisata Pangandaran kurang optimal.
Hal ini disebabkan karena belum adanya kebijakan yang komprehensif dan terintegrasi yang mengatur kepariwisataan, baik yang menyangkut pengembangan kepariwisataan Kabupaten Ciamis maupun pengelolaan kawasan wisata Pangandaran. Kebijakan yang ada masih bersifat parsial dan mengatur secara sektoral, sehingga dalam implementasinya terjadi dis-sinergi. Adapun kebijakan dimaksud adalah Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPPDA), Rencana Tata Ruang dan Wilayah, Rencana Umum Tata Ruang Kota Pangandaran/Rencana Detail Pengembangan Kawasan Pariwisata Kabupaten Ciamis.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan kawasan wisata Pangandaran adalah kebijakan, komitmen, kelembagaan, kontinuitas program dan penetapan visi dan tujuan bersama.
3. Peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dalam mengelola kawasan wisata Pangandaran relatif sudah optimal, namun tidak demikian bila ditinjau dari fungsi. Sebenarnya, Disbudpar dapat berfungsi lebih optimal sebagai inisiator, creator melalui tindakan yang inovatif dan kreatif dalam mengelola objek dan kawasan wisata.
4. Masih kurangnya pengembangan objek dan daya tarik wisata yang berdampak pada waktu kunjungan wisatawan (*length of stay*).
5. Swasta dan masyarakat sebagai bagian dari pelaku pariwisata belum memberikan kontribusi secara optimal dalam mempromosikan dalam meningkatkan citra pariwisata di kawasan pangandaran.

B. KESIMPULAN

1. Menyusun dan membuat serta merevisi kebijakan-kebijakan yang terkait dengan rencana pengembangan dan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran.

Hal ini dimaksudkan agar dapat memberikan arah yang jelas dan terjadinya sinergi dalam pengembangan kepariwisataan dan pengelolaan kawasan pariwisata. Berdasarkan prioritas, kebijakan yang segera perlu dibuat dan disahkan sebagai Peraturan Daerah adalah Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPPDA), Rencana Tata Ruang dan Wilayah, Rencana Umum Tata Ruang Kota Pangandaran/Rencana Detail Pengembangan Kawasan Pariwisata Kabupaten Ciamis. Kemudian diikuti dengan mengeluarkan kebijakan berupa petunjuk pelaksanaan oleh Bupati Ciamis, dengan demikian diharapkan terjadi percepatan dan sinergi dalam pengelolaan kawasan pariwisata Pangandaran

2. Optimalisasi Kelembagaan Pengelola Kawasan Wisata Pangandaran.

Adapun optimalisasi kelembagaan dimaksud adalah:

- a. Pembentukan Kelembagaan Baru.

Kelembagaan baru tersebut dapat semacam Badan Otorita atau Perusahaan Daerah. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan:

- Kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tidak dapat diperluas lagi dalam fungsi perencanaan dan pengendalian di kawasan pariwisata;
- Sulitnya meningkatkan koordinasi antar instansi/lembaga yang berkepentingan mengingat kewenangan dan ruang lingkup tugas masing-masing;

- Perlunya pengelolaan kawasan secara khusus agar tercapai percepatan proses peningkatan kesejahteraan melalui pengembangan dan pengelolaan kawasan.

Adapun konsekuensi-konsekuensi yang perlu dipertimbangkan antara lain:

- Peningkatan kerjasama dengan Departemen Kehutanan c.q. Perhutani melalui *Memorandum of Understanding* (MoU) dalam pengelolaan kawasan wisata.
 - Dipimpin dan didukung oleh sumber daya manusia yang profesional (terlepas dari berbagai "kepentingan");
 - Embrio kelembagaan dapat melalui memberdayakan sumber daya manusia dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (termasuk UPTD) khususnya yang profesional dan potensial;
 - Pembiayaan dapat melalui *cost sharing* dengan Pemerintah Pusat /Propinsi atau investor, baik lokal, regional maupun nasional.
 - Diperkuat dengan Peraturan Daerah.
- b. Optimalisasi Kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.
- Hal ini dilakukan dengan cara:
- Penambahan kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam fungsi perencanaan dan pengendalian di kawasan pariwisata;
 - Peningkatan kemampuan kelembagaan, yaitu peningkatan kapasitas SDM, dukungan dana yang proporsional serta sarana dan prasarana yang memadai;

- Adanya kebijakan sekurang-kurangnya Keputusan Bupati yang mengatur peningkatan fungsi Disbudpar dan hubungan serta mekanisme kerja antar perangkat daerah Kabupaten Ciamis.
3. Pengembangan objek dan daya wisata, melalui:
 - Meningkatkan inovasi dan kreatifitas dalam menciptakan produk-produk wisata.
 - Membentuk wilayah pengembangan wisata yang mencakup Daerah Tujuan Wisata (*Tourism Destination Zone*)
 4. Mengoptimalkan peran swasta melalui pembentukan forum atau paguyuban sebagai wadah komunikasi sekaligus upaya untuk penyamaan persepsi dan tindakan dalam mengelola kawasan wisata.
 5. Sosialisasi dan penegakan hukum (*law enforcement*) atas kebijakan yang telah ditetapkan (RTRW, RIPPDA, RDTR) dengan cara persuasif sehingga masyarakat mengerti dan bersedia untuk melaksanakan ketentuan kebijakan yang telah ditetapkan dan menjadikannya masyarakat sadar wisata.
 6. Komitmen Pemerintah Daerah dalam melaksanakan berbagai kebijakan yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS Kabupaten Ciamis dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis, 2004, *Ciamis Dalam Angka 2003*, BPS Kabupaten Ciamis
- Burns, M. Peter. 1995. *Tourism a New Perspective*, UK : Practice Hall
- Cravens, David W. 2003. *Strategic Marketing*. 7th ed. USA : Irwin & Mc Graw Hill.
- Damanik, Janianto, 2003, *Strategi Perencanaan Pembangunan Pariwisata Daerah, Jurnal Pariwisata*, vol. 4, nomor 1, Bandung: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STIEPAR Yapari – Aktripa.
- Fridgen, D. Joseph. 1991. *Dimension of Tourism*. AHMA. Michigan. East Lansing.
- Getz, Donald. 1991. *Festivals, Special Events, and Tourism*. USA. Van Nostrand Reinhold.
- Hall, Collin Michael. 1994. *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, UK : John Wiley and Sons
- Heath, Ernie dan Wall, Geoffrey. 1992. *Marketing Tourism Destination : A Strategic Planning Approach*. Canada. John Wiley and Sons Inc.
- Holloway, J. Christopher. 1994. *The Business of Tourism*, 4th Edition. London UK. Pitman Publishing.
- Kotler, Philip ; Haider, Donald H. dan Rein, Irving. 1993. *Marketing Places : Attracting Investment Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, Canada. Maxwell Macmillan International.
- Mardi, Zaenal, 2001, *Pangandaran: Potensi Dalam Menarik Wisman*, Jurnal Pariwisata, vol. 1, nomor 2, Bandung: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STIEPAR Yapari – Aktripa
- , 2003, *Menggali Konsep Pengembangan Pariwisata Berbasis Ekonomi Kerakyatan*, Jurnal Pariwisata, vol. 4, nomor 2, Bandung: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STIEPAR Yapari – Aktripa.
- , 2004, *Jawa Barat: Potensi dan Kemampuannya Dalam Menarik Wisman*, Jurnal Pariwisata STIEPAR, Vol. 5 No. 1., Bandung.
- Mathieson, Alistair dan Wall, Geoffrey. 1982. *Tourism : Economic, Physical and Social Impacts*. London dan New York. Longman.
- Mazanec, et al. 1995. *Marketing in Hospitality and Tourism*.
- McIntosh, Robert W. dan Goeldner, Charles R. 1984. *Tourism Principles, Practices, Philosophies*. Columbus. Ohio. Grid Publishing Inc.
- Middleton, Victor T.C. 1994. *Marketing in Travel and Tourism*. 2nd ed. Oxford : Butterworth and Heinemann Professional Publishing Ltd.
- Murphy, Peter E. 1985. *Tourism : A Community Approach*. , New York dan London. Routledge.
- Pemkab. Ciamis, 2003, *Potensi Dan Permasalahan Pengembangan Kabupaten Ciamis* (Evaluasi RTRW Kab. Ciamis Tahun 2003)

- Poon, Auliana. 1993. *Tourism, Technology and Competitive Strategies*, UK : CABI Publishing.
- Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN, 2002, *Kelembagaan Wilayah Khusus (special distric)*, Bandung.
- Shaw, Garret ; Williams, Allan M. 1994. *Critical Issues in Tourism*. USA. Blackwell.
- Siti Arida, Memberikan Prioritas pada Pembangunan Pariwisata Jabar, HU Pikiran Rakyat, 9 April 2005, hal 31, col 6-9.
- Yoeti, Oka A., 2001, *Strategi Pemasaran Daerah Tujuan Wisata Menyongsong Penerapan Otonomi Daerah*, Jurnal Pariwisata STIEPAR, Vol. 1 No. 2., Bandung.

Dokumen-dokumen

- UU 22/1999 tentang Pemerintahan di Daerah
- UU 32/2004 tentang Pemerintahan di Daerah
- UU No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan
- Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat
- Peraturan Daerah Jawa Barat No. 3 Tahun 2003 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Propinsi Jawa Barat Tahun 2003 – 2007
- Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 17 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun 2004 - 2009
- Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 21 Tahun 2004 tentang Perangkat Daerah
- Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 14 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Kewenangan Daerah
- Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis No. 6 Tahun 1998 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Pangandaran Sampai Dengan Tahun 2008
- Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis No. 5 Tahun 1987 tentang Rencana Zone Obyek Wisata Pantai Pangandaran Kawasan Wisata Pantai Ciamis Selatan
- Kewenangan Kabupaten Ciamis⁸ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000
- Keputusan Bupati Ciamis No. 050/Kpts.200-Huk/2004 tentang Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2005

